Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale,, n. 166 del 19 luglio 2007 - Serie generale

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Giovedì, 19 luglio 2007** SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00198 ROMA - CENTRALINO 06 85081

N. 163

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 12 marzo 2007.

Attuazione, monitoraggio e valutazione del programma di Governo - Linee guida del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato.

SOMMARIO

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DECRETI PRESIDENZIALI

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 12 marzo 2007.

Attuazione, monitoraggio e valutazione del programma di Governo - Linee guida del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto l'art. 95, primo comma, della Costituzione, che affida al Presidente del Consiglio dei Ministri la direzione e la responsabilità della politica generale del Governo, garantendo l'unità di indirizzo politico amministrativo e il coordinamento dell'attività dei Ministri;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 2006, con il quale l'On. dott. Giulio Santagata è stato nominato Ministro senza portafoglio;

Visto il proprio decreto in data 18 maggio 2006, con il quale al predetto Ministro senza portafoglio è stato conferito l'incarico per l'attuazione del programma di Governo;

Visto il proprio decreto in data 15 giugno 2006, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 158 del 10 luglio 2006, recante delega all'On. dott. Giulio Santagata delle funzioni in materia di attuazione del programma di Governo;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n. 315, che ha proceduto al riordino del Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato;

Ritenuto di dover emanare una direttiva generale di indirizzo per garantire che l'intera attività amministrativa dell'Esecutivo si sviluppi in un contesto coerente con il programma del Governo;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 7 marzo 2007;

Sulla proposta del Ministro per l'attuazione del programma di Governo ;

EMANA

la seguente direttiva:

Art. 1.

1. *Premessa*

La presente direttiva viene emanata ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. Essa è indirizzata alle amministrazioni responsabili sia dell'attuazione del programma di Governo per il 2007 sia della definizione degli obiettivi di carattere strategico per l'anno 2008. Dalla direttiva dovranno discendere gli atti formali di indirizzo politico-amministrativo da parte dei singoli Ministri previsti dal citato art. 8 del decreto legislativo n. 286 del 1999, nonché la specificazione degli obiettivi di medio-periodo rispetto ai quali andrà raccordata in modo stretto l'impostazione della programmazione di bilancio per il 2008, anche sulla base delle linee guida qui allegate, predisposte dal Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato e che della direttiva costituiscono parte integrante.

La presente direttiva si muove, pertanto, su due piani. Da una parte, vengono richiamati gli indirizzi relativi all'attuazione, sul piano amministrativo, dei provvedimenti già approvati dal Governo e dal Parlamento. Dall'altra parte, la direttiva si pone come il momento di avvio della pianificazione strategica dell'azione di Governo per il 2008 al quale dovranno far seguito, da parte dei singoli Ministri, ulteriori specificazioni sugli obiettivi settoriali da raccordare, in modo più stretto rispetto al passato, alla allocazione delle risorse finanziarie da definire all'interno del bilancio dello Stato.

È opportuno, pertanto, sottolineare la novità della presente direttiva. Le tradizionali indicazioni di carattere metodologico riferite alla pianificazione strategica — contenute nelle citate linee guida — seguono, infatti, una prima parte specificamente dedicata agli indirizzi programmatici e alle priorità politiche relativi all'attuazione del programma di Governo nel 2007 e nel 2008. A tali indirizzi e priorità politiche dovranno coerentemente raccordarsi le direttive annuali dei singoli Ministri e la definizione degli obiettivi strategici di carattere settoriale, anche, come accennato, ai fini della costruzione del bilancio dello Stato.

L'operato dei Ministeri e delle amministrazioni si è mosso finora in piena coerenza con le linee tracciate dal programma elettorale dell'Unione presentato ai cittadini italiani in occasione delle elezioni dell'aprile 2006 e formalmente depositato all'atto di presentazione della coalizione e del suo capo, dalle dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri di fronte al Parlamento, nonché dagli altri documenti programmatici dell'azione di Governo.

In quel programma si evidenziava come interventi immediati sarebbero stati necessari per affrontare la situazione difficile dei conti pubblici, per dare chiari segnali sul fronte del contrasto all'evasione fiscale, per introdurre elementi concreti e tangibili di liberalizzazione dell'economia, per onorare l'impegno assunto con gli elettori della cessazione in tempi brevi delle missioni militari italiane svolte senza il mandato delle Nazioni Unite. Ma, al tempo stesso, era altrettanto esplicita nel programma la convinzione che fin dall'avvio della sua attività, il nuovo Governo avrebbe dovuto affrontare le questioni di fondo che hanno condotto il Paese, negli anni passati, a registrare ritmi di sviluppo ben al di sotto delle sue potenzialità e lontani da quelli dei principali partner.

In questa prospettiva, la stessa legge Finanziaria per il 2007 e i provvedimenti ad essa collegati, oltre che una nutrita serie di altri atti di Governo assunti nel 2006, comprendono sia interventi che assicurano in tempi brevi l'approdo a una condizione di maggiore stabilità finanziaria, riconducendo la dinamica del disavanzo e del debito pubblico su sentieri di sostenibilità, sia interventi di sostegno all'andamento dell'economia (riduzione del cuneo fiscale, consistente rifinanziamento dei programmi infrastrutturali, crediti di imposta per nuovi investimenti al Sud, ad esempio) sia numerose misure di carattere strutturale indirizzate al rafforzamento della competitività, alla maggiore efficienza delle amministrazioni pubbliche e della giustizia, alla modernizzazione del welfare, al sostegno delle famiglie, alla riduzione della precarietà in ambito lavorativo, all'avvio di interventi di fondo sulla scuola e la ricerca, alla ripresa di una concreta politica di risparmio e di diversificazione e di completamento delle infrastrutture nel settore energetico.

Proprio nella definizione delle scelte di lungo periodo e delle priorità, il programma di Governo presenta una visione e, al tempo stesso, un insieme di obiettivi strategici che, a tutt'oggi, costituiscono la migliore base di partenza per l'impostazione dell'attività nel corso della presente legislatura. Questa visione e questi obiettivi sono stati sintetizzati dal Governo all'interno delle direttrici principali del cosiddetto «Albero del programma» (garanzie istituzionali e diritti civili, sviluppo sostenibile, coesione sociale, governance mondiale e integrazione europea). Obiettivi riproposti, di recente, come priorità programmatiche nelle dichiarazioni rese al Parlamento in occasione della conferma della fiducia accordata al Governo. Ad essi occorre fare riferimento per condurre il Paese verso traguardi di crescita più intensa e di uno sviluppo civile che pongano al centro della vita italiana i valori dell'etica pubblica, del rispetto reciproco e della trasparenza.

È sulla base di queste considerazioni che l'attività dei Ministri e delle Amministrazioni Pubbliche nel 2007 dovrà indirizzarsi verso la tempestiva attuazione delle numerose misure già approvate nel 2006, a cominciare naturalmente dalla legge Finanziaria, completandole laddove necessario, e verso un attento monitoraggio dei provvedimenti in fase di implementazione, anche al fine di individuare in modo rapido eventuali problemi, ostacoli e conseguenze inattese rispetto agli obiettivi prefissati.

Al tempo stesso, il Governo e le strutture amministrative, utilizzando il metodo della concertazione con le forze sociali organizzate nel Paese ed accrescendo la propria capacità di ascolto e comunicazione esterna dovranno trovare nell'avvio di nuovi progetti di riforma un impegno continuo al quale legare chiarezza degli obiettivi da perseguire, qualità tecnica degli interventi, capacità innovativa, attenta definizione dei presupposti amministrativi necessari ai fini dell'implementazione delle politiche.

Pertanto, le linee di intervento per l'anno in corso identificate nel presente documento coprono l'insieme delle iniziative già previste e quelle in via di programmazione da parte dei singoli Ministri. Esse vanno, peraltro, inquadrate e collocate sulla base di priorità politiche, di seguito richiamate, alle quali i Ministri e le amministrazioni — cui spetterà la responsabilità di esplicitare in dettaglio gli obiettivi strategici e operativi — dovranno fare costante riferimento nel corso del 2007.

Tali indirizzi e il perseguimento dei connessi obiettivi strategici si estendono anche all'azione delle amministrazioni da predisporre per il 2008. Di essi si dovrà tenere conto fin dalla fase di avvio nei prossimi mesi del ciclo della programmazione finanziaria, come definito in maggiore dettaglio nelle «linee guida per la pianificazione strategica» qui allegate. In tal modo, come sopra accennato, la destinazione delle risorse pubbliche e la costruzione graduale del bilancio dello Stato si intrecceranno maggiormente con le priorità di intervento stabilite dal Governo.

2. *I grandi indirizzi per il Paese*

I grandi obiettivi che il Governo è chiamato a raggiungere possono essere raggruppati in tre grandi aree: crescita, nuovo welfare, sicurezza. Si tratta di obiettivi comunque tra loro interrelati, dal cui raggiungimento dipende la possibilità che il nostro Paese si leghi in modo più stretto alla ripresa economica in atto in Europa e si riporti su ritmi di sviluppo più accelerati.

Le grandi linee dell'azione di Governo devono necessariamente essere definite sullo sfondo dell'evoluzione delle relazioni internazionali e dell'economia mondiale. Quest'ultima offre oggi un quadro nell'insieme favorevole, con enormi potenzialità da sfruttare ai fini sia di una crescita più intensa sia del completamento del risanamento finanziario del Paese. Le imprese nazionali, poste di fronte a nuove, inedite sfide competitive, reagiscono in maniera sempre più efficace, come testimonia l'andamento delle esportazioni e la recente esperienza di numerosi settori del manifatturiero italiano. Assecondare e rafforzare tali tendenze appare fondamentale per il nostro sistema economico. In un contesto di maggiore sviluppo e di aumento dell'occupazione sarà possibile, infatti, trovare la forza e le ragioni per il completamento del processo di ristrutturazione industriale in corso e per rendere più efficace, anche nei confronti delle nuove generazioni, la rete del welfare dell'Italia.

3. *L'Agenda per la crescita*

Una prima area di interventi strutturali, sulla scorta di quanto discusso e deciso dal Governo al Seminario di Caserta dello scorso gennaio e delle priorità recentemente indicate nelle comunicazioni di fine febbraio alle Camere, va indirizzata prioritariamente verso il miglioramento della competitività del Paese e della sua capacità di sviluppo. Negli ultimi quindici anni l'Italia ha assistito ad un calo dei ritmi di crescita ben più pronunciato della media dei paesi europei ed è chiamata ad invertire rapidamente questa tendenza. Il perseguimento di un tale, ampio obiettivo dipende naturalmente da una lunga serie di fattori capaci di orientare l'operato di buona parte del Governo e delle sue strutture amministrative.

In un paese ad alto debito pubblico come l'Italia, la base su cui costruire una nuova stagione di sviluppo è la stabilità finanziaria, senza il rafforzamento della quale molti degli obiettivi del Governo potrebbero essere messi a rischio. Gli interventi correttivi sugli andamenti di bilancio adottati a inizio legislatura e le misure presenti nella legge Finanziaria approvata a fine dicembre vanno attuati con puntualità e tempestività. In particolare, i risparmi di spesa previsti — orientati in buona parte sul contenimento di sprechi e inefficienze — vanno realizzati con il contributo fattivo delle amministrazioni coinvolte e sulla base del coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze. Sarà pertanto importante assicurare piena operatività alla Commissione tecnica per la finanza pubblica dalla quale, all'interno di un ampio e complesso mandato, il Governo si attende proposte concrete di razionalizzazione delle spese.

In questo quadro, la Commissione sarà chiamata a fornire indicazioni precise sulla riforma del bilancio dello Stato la cui struttura andrà adeguata a nuove esigenze di trasparenza e accountability — secondo linee di riforma predisposte dal Ministero dell'economia e delle finanze e già condivise dal Consiglio dei Ministri — con probabili guadagni di efficacia e migliore impatto sul sistema economico e sociale.

Nell'ambito dell'opera di risanamento finanziario, il Governo continuerà ad intervenire per un'efficace e costante lotta all'evasione e all'elusione fiscale, che ha già dato primi e consistenti risultati e che costituisce la premessa indispensabile per poter ridimensionare in modo equilibrato la pressione fiscale che grava sulle famiglie e sulle imprese.

La competitività del Paese, tuttavia, dipende anche dalla capacità del Governo di contribuire a liberare energie imbrigliate dalla sovrapposizione di regole corporative che impediscono la concorrenza, ostacolano l'ingresso dei giovani e tengono i prezzi più elevati di quanto sia giusto, a danno dei consumatori e delle stesse imprese. Gli ostacoli all'efficienza e alle opportunità vanno rimossi anche perché vengono vissuti dai cittadini-consumatori come vessatori e ingiusti. Gli interventi di liberalizzazione e quelli, spesso altrettanto importanti, di semplificazione burocratica devono essere trasversali, partendo dal mondo delle professioni e degli ordini professionali ma toccando anche i mercati nei quali operano le imprese, la pubblica amministrazione e la giustizia.

Sulla base di queste premesse, si elencano di seguito gli obiettivi prioritari per la crescita per gli anni 2007 e 2008:

3.1 Istruzione, ricerca e innovazione. In queste due aree essenziali per il futuro del Paese, gli interventi dei Ministri competenti sono già stati numerosi e incisivi. A tali interventi occorrerà dare piena attuazione.

Nell'ambito dell'istruzione, si richiama, in particolare, l'importanza delle iniziative assunte in tema di scuole tecnico-professionali. Il rinnovamento di tali istituti ha il fine di permettere la formazione di quelle professionalità intermedie che cominciano a scarseggiare nell'economia italiana. Andrà monitorata con attenzione la costituzione in ogni provincia di poli tecnico-professionali.

Nel campo della ricerca, nella quale la legge Finanziaria, dopo anni di totale stasi, ha riaperto le porte alle professionalità di più recente formazione, uno dei principali obiettivi da perseguire riguarda proprio la piena valorizzazione delle risorse umane e culturali. I meccanismi di accesso alle università e agli enti di ricerca e di selezione di docenti e ricercatori dovranno privilegiare l'eccellenza scientifica. In questo ambito, un obiettivo concreto consisterà nell'abbassare gradualmente, ma in modo visibile, l'età media degli studiosi e scienziati operanti presso le università e gli enti di ricerca italiani.

Con riferimento al 2007 è importante che i Ministeri competenti concentrino una parte del loro impegno nella predisposizione di specifici programmi nazionali per la ricerca e l'innovazione, in particolare nell'ambito, molto articolato, delle scienze della vita e delle fonti di energia rinnovabile. Dagli investimenti che verranno orientati negli anni a noi più vicini verso tali settori dipenderà molto della futura, e indispensabile, maggiore indipendenza energetica del nostro Paese.

3.2 Apertura dei mercati, difesa del cittadino consumatore e riforma delle autorità di regolamentazione. Gli interventi in questo campo sono diretti a costruire strumenti efficaci al fine di aprire nuove opportunità, favorire la mobilità sociale, garantire una maggiore concorrenza e tutela dei consumatori nei mercati dei beni e dei servizi — anche quelli pubblici di carattere locale — e contenere la dinamica dei prezzi. In concreto, l'azione delle amministrazioni dovrà indirizzarsi a:

a) Eliminare o quanto meno ridurre le rendite di posizione nei settori dell'elettricità, del gas, delle poste e dei trasporti;

b) Assicurare condizioni di maggiore concorrenza nella gestione dei servizi pubblici locali, sulla base degli equilibri raggiunti sui contenuti del disegno di legge già approvato dal Governo, con l'individuazione di politiche particolari per il settore idrico;

c) Proseguire nel riassetto delle autorità indipendenti al momento operanti, in particolare nel settore finanziario, e alla creazione di un'autorità dei trasporti.

d) Tutelare il cittadino consumatore attuando con attenzione quanto previsto dai numerosi atti di Governo già assunti in tema di liberalizzazioni, ampliando la possibilità di ricorso giurisdizionale e introducendo, pur con le dovute cautele, di forme class action.

Inoltre, si dovrà proseguire nella riforma e nella modernizzazione degli ordini professionali, garantendo un accesso più adeguato alle giovani generazioni, sulla base del disegno di legge sul tema già approvato dal Consiglio dei Ministri.

3.3 Comunicazioni e concorrenza. La convinzione che l'apertura dei mercati e le minori barriere all'entrata favoriscano l'aumento delle opportunità e una crescita più intensa dovrà sostenere nel 2007 il perseguimento delle iniziative già assunte dal Governo in tema di riforma degli assetti radio-televisivi. Nel medesimo ambito, ci si dovrà orientare verso una separazione più netta e trasparente tra servizio radiotelevisivo pubblico e sfera politica, con l'obiettivo finale di garantire l'autonomia e il pluralismo del servizio pubblico stesso.

3.4 Sviluppo delle infrastrutture e delle reti di mobilità. La politica delle infrastrutture, nel rigoroso rispetto delle risorse finanziarie effettivamente disponibili, va posta in un'ottica selettiva e aderente alle necessità del territorio, oltre che alla collocazione geografica del Paese. La priorità va data alle opere già avviate che abbiano effettiva utilità per la mobilità delle persone e delle merci. Il dialogo con le amministrazioni regionali e locali andrà considerato come un elemento costante nella progettazione e realizzazione concreta delle opere; un esempio positivo in tal senso può essere offerto dal recente accordo Governo-regione Veneto in relazione al «Passante di Mestre». Va poi promossa la costituzione di un fondo rotativo per le opere pubbliche che convogli i fondi non utilizzati tempestivamente nel settore.

3.5 Programmazione e innovazione nel sistema dei trasporti. Nell'impulso che le amministrazioni sono chiamate a offrire sia nel 2007 che nel 2008 alla modernizzazione della rete dei trasporti del Paese, va confermata e perseguita la partecipazione italiana alla realizzazione dei grandi corridoi europei di comunicazione. Al tempo stesso — allo scopo di sfruttare al meglio le nuove potenzialità per il nostro Paese derivanti dall'accresciuto flusso di traffico commerciale e turistico nel Mediterraneo — dovrà essere dato impulso ai programmi relativi al potenziamento della rete dei porti turistici e commerciali. Il metodo del dialogo con le amministrazioni regionali e locali e con le popolazioni interessate alla costruzione delle infrastrutture dei trasporti costituirà parte integrante delle politiche del Governo e delle connesse modalità di attuazione.

3.6 Agricoltura e qualità dello sviluppo. Nel corso del 2007, i programmi già avviati di promozione della qualità del patrimonio del settore agroalimentare italiano, soprattutto sui mercati esteri, e con una piena tutela delle indicazioni geografiche delle produzioni, andranno implementati con particolare attenzione e costanza. Ad essi andranno affiancate azioni volte a rafforzare la sicurezza alimentare, soprattutto attraverso la «tracciabilità» dei prodotti e la «riconoscibilità» della qualità dei prodotti stessi.

3.7 Attrazione degli investimenti esteri. Come è noto, l'Italia attrae troppi pochi investimenti diretti esteri rispetto agli altri paesi europei, soprattutto nel segmento delle iniziative di nuovo insediamento. Un primo passo concreto nella direzione di un ruolo più attivo dell'Italia consiste nella ristrutturazione della società Sviluppo Italia, al fine di ricondurla alla sua funzione di attrazione di investimenti esteri, concentrando le sue attività in un numero limitato di società controllate e procedendo alla dismissione delle altre, insieme a tutte le quote di minoranza attualmente detenute.

3.8 Crescita della dimensione d'impresa. L'economia italiana, negli ultimi decenni, ha visto ridursi il numero delle sue grandi imprese. La decisione di allargare le dimensioni di un'azienda non dipende, naturalmente, dal Governo e dalla Pubblica Amministrazione. Tuttavia, molto può essere fatto anche a partire dal 2007 e, ancor più, nella prospettiva del 2008, per rimuovere ostacoli di diversa natura all'allargamento dimensionale (freni di carattere burocratico, fiscale, della disponibilità di infrastrutture). È importante trovino attuazione concreta i provvedimenti di recente assunti dal Governo in tema di incentivi alla fusione di imprese e di quotazione in borsa.

3.9 Sviluppo del Mezzogiorno ed attuazione del nuovo quadro comunitario di sostegno 2007-2013. Un vasto capitolo dell'attuazione del programma di Governo riguarda le politiche per il Mezzogiorno. Le differenze tutt'ora presenti delle aree meridionali rispetto al resto del Paese appaiono tali da giustificare una verifica attenta dell'implementazione dei provvedimenti già approvati e una calibratura specifica su molte delle scelte programmatiche che le amministrazioni dovranno impostare per il 2008. Per questo motivo l'impegno delle strutture dovrà essere concreto e visibile nel miglioramento della qualità amministrativa, del sistema di formazione e istruzione, della sicurezza del territorio e dell'attività di lavoro e di impresa.

Proprio le condizioni di sicurezza per le persone, gli investimenti, le aziende costituiscono la prima garanzia da assicurare per promuovere lo sviluppo e il vivere civile. Su un piano più specifico, la reintroduzione con

la legge Finanziaria per il 2007 di meccanismi di incentivazione automatici andrà monitorata con particolare cura mentre l'individuazione di risorse finanziarie certe per le infrastrutture stradali e portuali, ugualmente garantita dalla legge Finanziaria, dovrà consentire la prosecuzione delle grandi opere pubbliche già in costruzione. L'uso delle risorse europee nell'ambito del quadro comunitario di sostegno dovrà consolidare la funzione di premialità dei fondi strutturali sulla base del monitoraggio dei risultati ottenuti fino ad ora.

3.10 Difesa del territorio e sviluppo delle energie rinnovabili. Gli evidenti cambiamenti climatici impongono l'assunzione da parte del Governo di chiari impegni a difesa del territorio, in particolare attraverso politiche di sviluppo delle energie rinnovabili. Nell'operato delle amministrazioni per il 2007 e per il 2008, le politiche di sostenibilità ambientale dovranno pertanto mostrare un carattere trasversale e essere quindi parte attiva delle politiche per l'energia, l'industria, la formazione, la ricerca scientifica e l'innovazione, la mobilità urbana e extraurbana.

Lo sviluppo di politiche energetiche alternative va ulteriormente perseguito, incentivando le fonti di energia rinnovabile (fotovoltaico, eolico, agroenergie in biodiesel, biomasse e bioetanolo), che diano maggiore autonomia all'Italia rispetto alle importazioni di prodotti energetici, che promuovano lo sviluppo dell'agricoltura e allo stesso tempo siano ecologicamente compatibili, puntando su obiettivi di riduzione dei consumi energetici e, di conseguenza, dell'inquinamento. Le infrastrutture necessarie per l'uso di energie meno inquinanti dovranno essere prioritarie, dagli impianti per l'energia solare ai rigassificatori.

Inoltre, dovranno essere incentivate forme di edilizia ecocompatibile che permettano di rendere i nuovi edifici parzialmente autosufficienti dal punto di vista energetico, grazie a scelte costruttive impostate sul risparmio energetico e sulla produzione di energia solare propria. Ricerca e innovazione dovranno quindi essere sostenute in segmenti strategici quali energie rinnovabili, mobilità sostenibile, nuovi materiali, tecnologie per l'efficienza dei consumi e per il monitoraggio ambientale, anche stimolando la partecipazione, in misura maggiore che nel passato, di imprese e istituzioni italiane al Settimo Programma quadro di ricerca e sviluppo dell'Unione europea (2007-13).

3.11 Cultura, turismo e sviluppo sostenibile. Dovranno essere definiti target di sviluppo tenendo conto del rapporto tra ambiente, risorse naturali e turismo. La tutela del patrimonio ambientale, culturale e architettonico, del paesaggio e delle coste andrà in questo ambito interpretata — soprattutto nel Meridione — anche come una risorsa economica capace di produrre forme di sviluppo compatibile. Uno sforzo particolare andrà rivolto a coordinare e rafforzare le numerose iniziative presenti a livello regionale e locale. L'obiettivo finale, da perseguire fin dall'anno corrente e dal 2008, dovrà essere quello di riportare il Paese ai vertici mondiali del turismo di qualità che nell'ultimo decennio ha teso a privilegiare altre destinazioni.

3.12 Qualità della Pubblica Amministrazione. Nel corso del 2007, in relazione a decisioni normative già assunte, e nel 2008, le amministrazioni dovranno in primo luogo procedere a ulteriori snellimenti negli adempimenti amministrativi gravanti su cittadini e imprese; particolare attenzione dovrà essere concentrata sulla semplificazione delle procedure per l'apertura e l'ampliamento di attività economiche («in un giorno»). È poi necessario che le amministrazioni procedano alla ricognizione dei propri procedimenti, alla predisposizione di piani per la riduzione dei tempi procedimentali e, quindi, all'adeguamento dei regolamenti di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, all'esigenza di riduzione dei tempi procedimentali.

È altresì necessario che siano pubblicati sui siti istituzionali gli elenchi di tutti i procedimenti, dei relativi tempi, dei responsabili, dei moduli, in attuazione dell'art. 54 del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

Più in generale, gli interventi tesi a una maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione, sia a livello centrale che a livello locale, dovranno essere basati su principi di meritocrazia e di misurazione dei risultati conseguiti, a cui possa corrispondere una più efficace articolazione degli incentivi. Inoltre, accanto alla graduale stabilizzazione dei lavoratori precari (anche sulla base del Memorandum d'intesa sottoscritto dai Ministri della Funzione Pubblica e dell'Economia e Finanze con le Organizzazioni Sindacali), comunque coerente con una rigorosa gestione del *turn over,* dovrà essere introdotta e applicata anche una effettiva mobilità territoriale tra amministrazioni che permetta di riassorbire gli esuberi di personale presenti in alcune strutture.

3.13 Riduzione dei tempi necessari per la definizione dei processi e della giustizia. Nell'ambito di un recupero di efficienza e credibilità della nostra Pubblica Amministrazione, e stanti le ricadute sul sistema economico, i tempi della giustizia, secondo linee già tracciate dal Ministero competente, vanno accorciati drasticamente, per assicurare ai cittadini la certezza del diritto senza ritardi ingiustificati. I tempi dei giudizi di primo grado, di Appello e di Cassazione devono essere definiti nei loro limiti temporali massimi e i meccanismi del processo e della prescrizione devono essere ridefiniti per eliminare l'interesse delle parti alla dilazione. È importante che le azioni concrete legate a tali obiettivi possano prendere avvio fin dai prossimi mesi e trovare piena definizione e attuazione nel 2008.

3.14 Completare il federalismo fiscale e varare il codice delle autonomie. Nella scorsa legislatura il processo di decentramento e di responsabilizzazione delle Autonomie Locali ha conosciuto una lunga fase di stasi. Il Governo ha già proceduto all'approvazione di un disegno di legge delega relativo al cosiddetto

«Codice delle autonomie» che consentirà, una volta definitivamente approvato dal Parlamento, di ripartire in modo ordinato già nel 2008 le funzioni di carattere amministrativo tra i diversi livelli di Governo. Parallelamente, andrà definita in modo preciso l'articolazione dei poteri di carattere fiscale a livello locale, in coerenza con l'art. 119 della Costituzione. L'azione delle amministrazioni statali competenti si dovrà indirizzare verso la definizione di un sistema di federalismo fiscale che agevoli i decisori locali a sostenere in modo più diretto ed efficace l'economia del territorio, evitando in ogni modo frantumazioni normative e conseguenti ostacoli alla piena libertà di circolazione dei lavoratori e delle imprese all'interno del territorio nazionale.

4. *Il nuovo welfare*

All'interno del programma di Governo gli obiettivi della crescita e di una maggiore coesione sociale sono strettamente interrelati. Squilibri e insufficienze del nostro sistema di assistenza sociale sono ben noti ed è proprio da una considerazione molto critica di tali aspetti che si fondano gli obiettivi strategici in materia. Occorre quindi proseguire nel rafforzamento della coesione attraverso misure volte ad una maggiore giustizia ed equità sociale.

4.1 Famiglia e tutela della maternità. Un primo insieme di azioni da perseguire da parte delle amministrazioni competenti sia nel 2007 che nel 2008 riguarda le politiche per la natalità, indispensabili in un Paese a crescita zero della popolazione, e oltretutto solo grazie al cresciuto afflusso di immigrati. Tali politiche, a loro volta, toccano da vicino le scelte del Governo in tema di politiche per la famiglia e di condizione delle donne nel mercato del lavoro. I due ambiti sono ben collegati tra loro.

Nuovi programmi che aiutino le famiglie ad affrontare la responsabilità parentale con più serenità e fiducia vanno costruiti sulla base di una pluralità di azioni coerenti con quanto indicato dal programma e con quanto già impostato nei provvedimenti adottati negli scorsi mesi.

In primo luogo, l'impegno, d'intesa con le Autonomie Locali, all'apertura di nuovi asili nido, va attuato in concreto — monitorandolo con speciale attenzione — e rafforzato con la legge Finanziaria per il 2008. In secondo luogo, previa verifica dei costi, occorre procedere ulteriormente sulla strada della riunificazione e del potenziamento delle forme di sostegno finanziario alla natalità avviata con la legge Finanziaria per il 2007.

4.2 Condizione femminile e mercato del lavoro. Nell'ambito della partecipazione femminile al mercato del lavoro (che rimane troppo bassa sia in confronto agli altri paesi europei che rispetto all'evoluzione dell'occupazione maschile, soprattutto nel Mezzogiorno), le amministrazioni competenti dovranno concentrare le proprie iniziative sia su politiche attive contro la discriminazione di genere sia su altri interventi che rendano pienamente compatibili maternità e occupazione, quali ad esempio specifici incentivi al part-time femminile.

4.3 Il Piano nazionale per i giovani. In particolare, il Piano per i giovani dovrà tracciare un percorso di interventi al fine di ridurre le barriere all'entrata dei giovani in tanti ambiti lavorativi, di rafforzare i processi di istruzione e formazione, di creare spazi e offrire risorse per favorire nuove iniziative in campo culturale e dell'innovazione, di agevolare l'accesso alla casa, di favorire il dialogo tra giovani provenienti da culture e religioni differenti.

4.4 Accesso alla casa. Un lungo periodo di aumento dei prezzi degli immobili e degli affitti, associato ad una tendenza alla contrazione della quota di alloggi in affitto, ha ampliato l'area del disagio abitativo delle famiglie a basso reddito, dei giovani, degli anziani e degli immigrati. In materia di politiche abitative vanno affrontate le questioni legate alla scarsità di alloggi in affitto a prezzi contenuti, intervenendo sia sulle emergenze sociali più acute che sul sistema di incentivi all'immissione sul mercato di alloggi già esistenti. Va inoltre favorito un aumento dell'offerta abitativa a vantaggio delle categorie maggiormente in difficoltà, mobilitando quanto più possibile risorse private in associazione con quelle pubbliche, anche attraverso il settore privato no profit. A tal fine andrà rimodulato il sistema fiscale, nell'ambito del quale andrà previsto un intervento di riduzione dell'ICI gravante sulla prima abitazione sulla base del numero dei figli a carico. Andrà inoltre convocato un tavolo nazionale sulle politiche abitative assieme agli enti locali per definire un piano nazionale pluriennale per la casa, che includa anche un rilancio dell'edilizia residenziale pubblica.

4.5 Modernizzazione e rafforzamento del welfare. Un altro insieme di iniziative riguarda quegli interventi sul welfare che dovranno comunque far parte dei tavoli aperti con le parti sociali per la verifica e la modernizzazione dello stato sociale. Nell'ambito di tali tavoli, con il concorso attivo delle amministrazioni competenti, i temi della sostenibilità finanziaria ma anche di quella sociale del sistema pensionistico andranno affrontati.

In particolare, il lavoro delle amministrazioni competenti dovrà indirizzarsi verso il sostegno alle pensioni più basse e verso soluzioni che possano offrire maggiori certezze al futuro previdenziale delle giovani generazioni.

Una specifica attenzione dovrà essere rivolta al tema dell'unificazione degli enti previdenziali allo scopo di migliorare i servizi resi ai lavoratori e di razionalizzare la gestione previdenziale conseguendo risparmi molto consistenti.

Con particolare riferimento alle tematiche del mercato del lavoro, a fronte della effettiva disponibilità di risorse, i tavoli di concertazione dovranno esplicitare

le possibili soluzioni relative a un rinnovato sistema di incentivi all'occupazione e di ammortizzatori sociali in grado, ad esempio, di assicurare le fasce più deboli durante i periodi di disoccupazione. In tale ambito, la misure già assunte con la legge Finanziaria per il 2007 in direzione di una maggiore stabilizzazione dei posti di lavoro e di una riduzione delle aree di precarietà lavorativa vanno attuate e attentamente monitorate.

Prioritario nella modernizzazione del nostro Stato sociale è lo sviluppo di una rete di servizi per la non autosufficienza. Va avviato un percorso che partendo dalla definizione di livelli essenziali di servizi per la non autosufficienza rafforzi l'intervento già previsto nella legge Finanziaria per il 2007 con l'istituzione del Fondo per le non autosufficienze. D'intesa con le Autonomie Locali e le regioni, deve essere garantita una maggiore uniformità nell'offerta di servizi sul territorio, una maggiore integrazione tra le filiere sociale e sanitaria dell'intervento, una presa in carico della persona non autosufficiente che, a partire dai suoi bisogni concreti nello svolgimento degli atti della vita quotidiana, arrivi ad un progetto personalizzato di interventi, sviluppando in particolare l'assistenza domiciliare. Parallelamente deve essere predisposto un sistema informativo che permetta di monitorare attentamente gli interventi posti in essere in maniera da condizionare le successive ripartizioni del Fondo.

4.6 Tutela e sicurezza sui luoghi di lavoro. Uguale attenzione andrà indirizzata, sia sul piano dell'amministrazione corrente sia su quello delle nuove iniziative legislative, verso la tutela, la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro. Su linee già tracciate dal Ministero competente, le attività di prevenzione e ispettive andranno rafforzate fin dal 2007, l'area del lavoro sommerso e irregolare andrà ulteriormente ridimensionata, la normativa in materia andrà riordinata nel quadro di una stretta collaborazione con le amministrazioni regionali.

4.7 Ammodernamento del sistema sanitario. In un quadro nel quale la tutela della salute va vista sempre più anche come un potenziale volano dello sviluppo economico del Paese, un obiettivo da perseguire in materia sanitaria sia nel 2007 che nel prossimo anno riguarda la necessità di garantire una maggiore omogeneità sul territorio nazionale della prestazioni sanitarie, per qualità e quantità, aumentando la sicurezza negli interventi e inaugurando una nuova cultura del controllo, della valutazione e della trasparenza al fine di promuovere il merito e la professionalità.

Il riordino dell'esercizio della libera professione all'interno delle strutture sanitarie (c.d. intramoenia), dovrà garantire la prevalenza del servizio pubblico e la riduzione delle liste d'attesa nonché l'esclusività, per la durata del loro incarico, del rapporto per i dirigenti di strutture complesse del Servizio sanitario nazionale. Le amministrazioni competenti dovranno anche concentrare i propri sforzi nell'accelerazione dell'ammodernamento degli ospedali italiani con investimenti strutturali su immobili atti ad assicurare una migliore gestione del rischio clinico e garantire condizioni di sicurezza ed igiene adeguate.

4.8 Immigrazione e cultura dell'accoglienza. Un ambito specifico riguarda le politiche dell'immigrazione. La rapida trasformazione della presenza straniera in Italia richiede, infatti, una modernizzazione sia della legislazione che dell'organizzazione delle strutture amministrative competenti. È necessario procedere ad una revisione del testo unico sull'immigrazione per favorire l'ingresso e la presenza regolare in alternativa al lavoro sommerso. A tal fine va disposta e attuata una sostanziale semplificazione amministrativa in materia di programmazione dei flussi, su base triennale, dei permessi di soggiorno, oltre al completamento dei diritti di cittadinanza degli immigrati (diritti sociali, diritti di difesa, diritto di voto amministrativo, semplificazione nell'accesso alla cittadinanza per i lungoresidenti ed i bambini nati in Italia). Queste riforme devono avvenire in parallelo con un quadro più completo di doveri (conoscenza della lingua e dei principi costituzionali). Inoltre le strutture competenti (ministeri, sportelli unici e consolati) sono chiamate fin dall'anno in corso ad una razionalizzazione delle proprie procedure e risorse per affrontare con maggiore celerità le situazioni di carattere burocratico che coinvolgono gli immigrati.

5. *La sicurezza interna ed esterna*

5.1 Sicurezza internazionale: una politica estera multilaterale per la pace. L'impegno del Governo e quello delle singole amministrazioni dovrà contribuire ad una Europa più forte e dal ruolo accresciuto. Occorre che il Paese affermi in ogni occasione la propria visione ed i propri interessi con un atteggiamento realmente cooperativo e senza rinunciare ai tradizionali, stretti rapporti di amicizia con gli Stati Uniti. Nei mesi scorsi l'Italia ha ricominciato ad essere un importante punto di riferimento nelle relazioni internazionali. Dalla mediazione in Libano e, in generale, sullo scacchiere medio-orientale, al ritiro dall'Irak, la nuova strategia italiana ha restituito il ruolo, il prestigio e la visibilità che competono al Paese.

La partecipazione a missioni di pace decise dalle Nazioni Unite dovrà essere affiancata da adeguate iniziative diplomatiche e di cooperazione civile, a sostegno di una visione multilaterale della sicurezza collettiva.

Della vocazione europea dell'Italia, come pure del suo rinnovato ruolo nella ricerca di condizione di maggiore sicurezza e pace nel mondo, si dovrà tenere conto nella progettazione di numerose politiche, da un più convinto perseguimento dei principi e degli obiettivi dell'agenda di Lisbona alle iniziative di cooperazione internazionale allo sviluppo, da una più concreta ade-

sione agli obiettivi di Kyoto in campo ambientale a una rinnovata spinta verso l'apertura del commercio mondiale.

Nell'ambito delle politiche relative alla proiezione estera del Paese, un ruolo privilegiato spetterà alla tutela e valorizzazione del patrimonio costituito dalle comunità di nostri connazionali all'estero.

5.2 Difesa e sicurezza militare dello Stato. In aderenza ai principi costituzionali, è compito dell'Italia promuovere attivamente la pace e la legalità internazionali, sostenendo l'azione delle organizzazioni a ciò preposte, nel pieno rispetto dei principi di multilateralismo e di multipolarismo.

L'approntamento delle capacità operative necessarie a svolgere le funzioni assegnate alle Forze Armate richiederà un'attenta gestione delle risorse disponibili ed una conseguente costante evoluzione dell'organizzazione dello strumento militare, come dell'intero Dicastero della Difesa.

A tal fine, si dovrà continuare a procedere ad un realistico approfondimento circa la sostenibilità dell'attuale «Modello di Difesa» — che prevede 190.000 unità oltre agli effettivi dell'Arma dei Carabinieri — in rapporto agli impegni connessi ai dettati della Costituzione, agli accordi internazionali ed alle risorse disponibili.

Nel contempo, dopo la sospensione della chiamata alla leva al 30 giugno 2005, dovrà proseguire l'attuazione del «modello professionale» delle Forze Armate, mediante:

una rimodulazione degli organici del personale;

la promozione del benessere del personale, con particolare riferimento ai settori previdenziali e abitativi, valorizzando il contributo della rappresentanza militare;

il completamento progressivo dell'inserimento delle donne, nei vari gradi, in tutte le Unità e senza limitazioni di incarichi.

Le risorse necessarie alla modernizzazione dello strumento militare saranno reperite anche mediante un'oculata dismissione di quelle infrastrutture non più necessarie alla difesa nazionale.

A tale politica di dismissione e valorizzazione delle infrastrutture della Difesa si associa il piano per la revisione complessiva delle servitù militari, in previsione di una prossima Conferenza nazionale dedicata alla materia. L'obiettivo è quello di armonizzare la presenza e l'attività addestrativa delle Forze armate sul territorio, garantendo al tempo stesso il mantenimento in efficienza dello strumento militare ed i legittimi interessi delle comunità locali. Tutto questo sarà possibile solo a condizione di sviluppare adeguatamente la «cultura della difesa», al fine di coinvolgere adeguatamente i cittadini nella condivisione e formulazione delle scelte politiche in materia di sicurezza e difesa militare.

5.3 Sicurezza interna. L'azione per la sicurezza contro la microcriminalità, così come contro la grande criminalità organizzata sull'insieme del territorio nazionale deve essere determinata e costante, intensificando l'attività di prevenzione e il coinvolgimento dei soggetti sociali e economici presenti sul territorio («sicurezza partecipata»), rafforzando la «polizia di prossimità» e ammodernando e potenziando le forze di polizia sia dal punto di vista organizzativo che tecnologico. L'opera di contrasto al terrorismo, a partire da quello di matrice interna, va ulteriormente rafforzata, anche sulla scorta dei risultati tangibili ottenuti di recente grazie a una capillare azione di prevenzione sul territorio. Misure particolari vanno, inoltre, prese contro la tratta di persone e la riduzione in schiavitù, specialmente quando riguarda donne e minori. Le risorse vanno razionalizzate, riorganizzate e coordinate in base ad un monitoraggio continuo della distribuzione territoriale.

6. *Monitoraggio, valutazione e qualità dell'azione di Governo*

La presente direttiva pone al Governo e alle sue strutture obiettivi molto ambiziosi, in linea, del resto, con la necessità che il Paese possa avviare un periodo di crescita rinnovata e di più ampie opportunità. Tali obiettivi richiedono, tuttavia, che la macchina organizzativa e amministrativa dello Stato e delle Autonomie Locali sia capace di un salto di qualità e non si ponga, essa stessa, come un ostacolo alle riforme e all'innovazione.

6.1 Migliori professionalità nella Pubblica Amministrazione. Una prima questione che costituisce premessa necessaria per il miglioramento delle politiche pubbliche riguarda la qualità del personale impiegato presso le Amministrazioni. Nell'ambito della gestione rigorosa del turn over, l'obiettivo delle Amministrazioni, nei rispettivi ambiti di competenza, deve essere quello di accrescere il livello delle competenze professionali utilizzate. In concreto, le Amministrazioni Pubbliche sono chiamate ad avviare una fase di ringiovanimento dei propri ranghi, soprattutto di livello funzionariale e dirigenziale, mirando sia a una migliore e più puntuale formazione delle risorse già impiegate sia aprendo le porte, tramite rigorose modalità concorsuali a regolare cadenza annuale, a giovani laureati. Si tratta di un elemento di riforma strutturale del funzionamento della nostra Pubblica Amministrazione ben evidenziato proprio nelle pagine del programma di Governo presentato agli elettori.

6.2 L'Analisi di impatto della regolamentazione. Una seconda, vasta area di miglioramento dell'operato delle nostre Amministrazioni riguarda la necessità di valutare preventivamente, con un maggior grado di consapevolezza e di dettaglio rispetto alla situazione attuale, le ragioni e gli obiettivi attesi dalla nuova produzione normativa. In particolare, l'Analisi di Impatto della Regolamentazione andrà effettivamente condotta e allegata, al pari delle altre relazioni di accompagnamento, ai provvedimenti destinati a interessare, in particolare, le imprese. Nel 2007 potrebbe essere avviata in un numero limitato di amministrazioni sia la pratica

dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione, per ciò che concerne la valutazione *ex-ante*, sia quella di una misurazione quantitativa degli obiettivi e dei risultati, ai fini dell'acquisizione di elementi indispensabili per la valutazione *ex-post*. In tale ambito, le informazioni fornite dai Servizi di controllo interno (SECIN) relative al controllo di gestione all'interno delle singole amministrazioni metterebbero a disposizione ulteriori, preziosi elementi per arricchire l'insieme informativo necessario per una compiuta valutazione di impatto. Le indicazioni fornite dalla fase sperimentale potrebbero poi essere generalizzate negli anni successivi della legislatura.

6.3 Monitoraggio e valutazione. L'esplicitazione degli obiettivi, se correttamente attuata, consentirà, in un secondo momento, di avviare una azione di monitoraggio e una valutazione più circostanziata dell'attuazione e dell'impatto dei provvedimenti. Tale azione, coordinata dalla Presidenza del Consiglio e in particolare dalle strutture dedicate all'attuazione del programma di Governo, soprattutto in quanto accompagnata dall'individuazione di indicatori di risultato legati alle singole politiche e a ben selezionati programmi di spesa, costruirebbe un quadro tramite il quale migliorare e accrescere la qualità dell'intervento pubblico e giustificare in modo trasparente l'utilizzo di risorse finanziarie associate alle scelte specifiche adottate dal Governo e dal Parlamento.

6.4 Comunicazione e obblighi delle amministrazioni. Al fine di controllare l'effettiva realizzazione degli obiettivi menzionati nella presente direttiva nonché di quelli che i singoli Ministri espliciteranno autonomamente nelle proprie direttive, le amministrazioni e segnatamente i SECIN dovranno assicurare che le informazioni essenziali ai fini del monitoraggio vengano fornite tempestivamente e con regolarità alle strutture istituzionalmente preposte alla verifica dell'attuazione del programma di Governo.

Per le amministrazioni vi sono quindi obblighi di comunicazione interna alla Pubblica Amministrazione, necessari affinché le competenti strutture della Presidenza del Consiglio possano monitorare compiutamente lo stato di realizzazione degli obiettivi, e, al tempo stesso, obblighi di comunicazione all'esterno di informazioni chiare e dettagliate sull'operato delle strutture e sugli obiettivi prefissati e sui risultati conseguiti.

La messa a disposizione da parte delle amministrazioni delle informazioni relative all'attuazione del programma di Governo appare poi particolarmente importante con riferimento alla parte del monitoraggio relativa all'utilizzo delle risorse finanziarie messe a disposizione del bilancio delle singole amministrazioni. La valutazione delle iniziative del Governo, sia quelle inerenti il risanamento di bilancio sia quelle riguardanti gli interventi di carattere più strutturale, non può prescindere da un controllo dettagliato dell'effettiva capacità di impatto delle scelte effettuate, soprattutto nel caso in cui a tali scelte siano stati associati ammontari consistenti di risorse pubbliche.

Peraltro, nell'ottica di una costruzione del bilancio maggiormente legata a precisi obiettivi strategici e, di conseguenza, alla loro puntuale verifica, l'assenza di informazioni dettagliate sull'implementazione del programma e sull'uso delle risorse stanziate potrebbe creare non poche difficoltà nella definizione dei bilanci di previsione dei singoli Ministeri, portando pressoché inevitabilmente a mantenere stabili in termini nominali, rispetto all'esercizio precedente, gli stanziamenti di bilancio.

6.5 L'etica pubblica. Nell'ambito delle iniziative relative alla qualità degli interventi di Governo, è opportuno ricordare come il rilancio del Paese non possa essere attuato soltanto attraverso riforme legislative. Occorre un nuovo atteggiamento rispetto alla questione dell'etica pubblica. La riduzione delle spese per il funzionamento delle istituzioni e il corretto utilizzo delle risorse pubbliche rappresentano un dovere per i Ministri e tutte le strutture amministrative. In particolare, è necessario continuare anche nel 2007 e nell'anno successivo l'opera intrapresa dal Governo per la riduzione dei costi della politica, sciogliendo enti e commissioni inutili, riducendo al contempo la dimensione degli organi direttivi, conseguendo risparmi e liberando risorse per attività prioritarie. In quest'ottica sono già stati ridotti gli stipendi dei Ministri, sono stati fissati nuovi limiti alle retribuzioni dei dirigenti pubblici, è stato ridimensionato il numero di consiglieri di amministrazione di società pubbliche e sono state ridotte le risorse per le consulenze esterne.

I costi della politica devono essere ridimensionati non solo per ragioni di finanza pubblica. Il Governo non intende chiedere sacrifici ai cittadini senza fare anch'esso la sua parte. La lotta agli sprechi ha i medesimi obiettivi: razionalizzare la spesa in maniera capillare, in un'analisi rigorosa dei conti pubblici che non deve escludere alcuna piega del bilancio, riducendo i costi impropri per le famiglie e per le imprese e rendendo la Pubblica Amministrazione più snella e più rispondente alle esigenze dei cittadini.

Roma, 12 marzo 2007

Il Presidente del Consiglio dei Ministri
PRODI

Il Ministro per l'attuazione del programma di Governo
SANTAGATA

Registrato alla Corte dei conti il 3 maggio 2007
Ministeri istituzionali, Presidenza Consiglio Ministri, registro n. 4, foglio n. 248

ALLEGATO

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

COMITATO TECNICO SCIENTIFICO PER IL CONTROLLO STRATEGICO NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

LINEE GUIDA PER LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA

1. Premessa

Le Linee Guida esposte di seguito illustrano le indicazioni metodologiche per la corretta e completa applicazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri contenente gli indirizzi per la predisposizione delle direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione, della quale costituiscono un allegato. [1]

L'attività di valutazione e controllo strategico deve trovare, già nel 2007, sia un definitivo consolidamento dei risultati sinora raggiunti, sia una più diretta e stretta connessione con la definizione delle priorità dell'attività di Governo e la loro concreta realizzazione.

Occorre, quindi, in primo luogo stabilizzare definitivamente ed estendere le migliori prassi già realizzate in alcune amministrazioni statali, potenziando e valorizzando i Servizi di controllo interno (SECIN) come principale strumento di verifica e di monitoraggio. E' particolarmente importante, a tal fine, consolidare ed estendere i sistemi informativi esistenti, procedendo ogni volta che sia possibile alla standardizzazione delle informazioni disponibili, ivi comprese quelle raccolte mediante l'attività di controllo di gestione che, una volta rielaborate, possono costituire, assicurando comunque il rispetto del principio di riservatezza che caratterizza il rapporto tra controllo di gestione e dirigente, la prima base per aumentare la trasparenza, la controllabilità e la conoscenza da parte del pubblico dell'attività amministrativa, dei suoi costi e dei suoi risultati.

Occorre, in secondo luogo, accentuare e stringere il legame e le connessioni fra il ciclo della pianificazione strategica e il ciclo della programmazione finanziaria, che nell'attuale assetto hanno punti di contatto, ma restano separate nel momento essenziale: la decisione strategica sull'allocazione delle risorse.

---

[1] Le Linee Guida sono espressione del nuovo mandato conferito al Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato. L'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n. 315 *(G.U. n. 38 del 15 febbraio 2007)*, regolamento delegificante recante riordino del Comitato tecnico scientifico, emanato in osservanza dell'articolo 29, comma 2, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, nell'abrogare l'articolo 7 del citato decreto legislativo n. 286 del 1999, attribuisce, in particolare, al Comitato i compiti di: a) assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica nei ministeri; b) migliorare il collegamento fra gli obiettivi strategici e l'allocazione e l'uso delle risorse; c) elaborare proposte per la progressiva integrazione tra il processo di formazione del bilancio ed il processo di pianificazione strategica.

L'attività di valutazione e controllo strategico si pone, oggi, infatti, a valle di decisioni sul bilancio prese prevalentemente secondo un metodo incrementale, sul quale incide profondamente la contingenza politica, mentre restano oscurate e opache le priorità definite nel programma di governo.

Sembra utile, invece, invertire questo ciclo e definire un ciclo all'interno del quale la definizione delle priorità di Governo – proprie del Governo nel suo complesso e di ciascun Ministro responsabile di settore – guidino le scelte in ordine all'allocazione delle risorse e siano, quindi, già determinate, condivise e articolate prima della definizione del DPEF, che deve rifletterle, in modo che poi esse trovino traduzione anche nella legge finanziaria.

Le Linee Guida esposte di seguito – la cui formulazione tiene conto delle lezioni apprese con la passata esperienza di pianificazione strategica [2]-riguardano sia il primo sia il secondo obiettivo: il consolidamento delle esperienze oggi in atto e il loro sviluppo verso una più stretta connessione fra pianificazione strategica e programmazione finanziaria, al fine di rendere visibili le priorità dell'attività di governo, monitorabile la loro attuazione e conoscibili i risultati ottenuti.

Nel testo si illustrano le proposte operative per lo sviluppo di un ciclo integrato fra il programma di governo, la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria.

Le indicazioni contenute nel testo hanno, naturalmente, valenza metodologica generale e richiedono, poi, un'attività specifica di articolazione e di applicazione da parte di ciascuna amministrazione, secondo le specificità della propria missione e secondo il grado di sviluppo degli strumenti di valutazione e controllo strategico esistenti.

E' importante, però, che ciascuna amministrazione sia a conoscenza degli strumenti e delle buone pratiche adottati dalle altre amministrazioni statali, in modo che sia possibile capitalizzare come patrimonio comune gli sviluppi e le innovazioni più efficaci e che la specificità di ciascuna organizzazione e ciascuna missione non si traduca in separazione e frammentazione. Le missioni affidate alle diverse amministrazioni presentano, infatti, inevitabilmente, forti interconnessioni e alcune di

---

[2] Per la passata esperienza si veda l'Appendice.

esse hanno natura trasversale, di modo che la realizzazione degli obiettivi dipende da un'azione strettamente coordinata e condivisa.

L'attività di specificazione ed articolazione delle priorità perseguite da ciascuna amministrazione dovrà tenere conto, quindi, delle priorità indicate con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, specie con riguardo alle priorità trasversali, per la cui attuazione è richiesto il coinvolgimento di più amministrazioni. A tali priorità si aggiungeranno quelle definite specificamente da ciascun Ministro con riferimento all'attività istituzionale ordinaria di ciascuna amministrazione, per la quale occorrerà definire, in particolare, obiettivi di miglioramento rispetto alle *performances* attuali.

Entrambi i passaggi troveranno alimento informativo e verifica di efficienza ed efficacia nell'ambito del processo di analisi e valutazione dei principali programmi di spesa (*spending review*) che sarà avviato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze su mandato dello stesso Presidente del Consiglio.

L'attività di valutazione e di controllo strategico dovrà riferirsi, quindi, sia all'attività ordinariamente svolta, secondo le consuete modalità del controllo interno, sia alle priorità individuate come rilevanti per l'anno di riferimento, dando ad esse particolare evidenza e ricorrendo per esse al nuovo ciclo integrato di pianificazione e programmazione proposto nelle pagine che seguono.

Il 2007 si caratterizzerà, quindi, come un periodo di transizione, nel corso del quale il ciclo preesistente della pianificazione strategica dovrà concludersi per l'attività istituzionale ordinaria e dovrà essere sostituito, per le priorità indicate nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, dal nuovo ciclo integrato.

La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sarà, quindi, seguita dalle direttive dei singoli Ministri, con i quali si procederà a ripartire fra i centri di responsabilità le risorse determinate con la legge di bilancio, a determinare gli obiettivi di miglioramento per l'attività istituzionale ordinaria, a definire gli obiettivi strategici per priorità selettivamente individuate da realizzare nel corso del 2007 e da proiettare, altresì, sulla programmazione finanziaria per il 2008, secondo le modalità descritte in dettaglio nel successivo paragrafo 2 ed evidenziate nel diagramma allegato.

2. L'integrazione del ciclo della pianificazione strategica e della programmazione finanziaria: indicazioni operative

I presupposti normativi per l'integrazione della pianificazione strategica con il processo di formazione del bilancio di previsione sono costituiti sia dalla legge n. 94 del 1997[3] sia dal decreto legislativo n. 286 del 1999[4]. Essi hanno trovato una sempre maggiore declinazione operativa nelle diverse direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, contenenti gli indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione, nonché nelle circolari che il MEF-Dipartimento RGS emana ogni anno per la predisposizione del bilancio annuale e triennale di previsione.

In particolare, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004 ha previsto l'anticipazione dell'innesco del processo di pianificazione strategica, con l'emanazione dell'atto di indirizzo del Ministro contenente le priorità politiche, tale da precedere l'avvio del processo di formazione del bilancio di previsione.

Inoltre, la circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) n. 18 del 28 aprile 2006 ha specificato il contenuto della nota preliminare prevista dalla legge 94/1997 (si veda il

[3] La legge n. 468 del 1978, così come modificata dalla legge n. 94 del 1997, all'art. 2, comma 4-quater, prevede che "Ciascuno stato di previsione è illustrato da una nota preliminare ed integrato da un allegato tecnico. Nelle note preliminari della spesa sono indicati i criteri adottati per la formulazione delle previsioni, con particolare riguardo alla spesa corrente di carattere discrezionale che presenta tassi di variazione significativamente diversi da quello indicato per le spese correnti nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) deliberato dal Parlamento. I criteri per determinare la significatività degli scostamenti sono indicati nel Documento medesimo. Nelle note preliminari della spesa sono altresì indicati gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e degli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati. Nell'allegato tecnico sono indicati, disaggregati per capitolo, i contenuti di ciascuna unità previsionale e il carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale della spesa, con il rinvio alle relative disposizioni legislative, nonché i tempi di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito dello stato di previsione".

[4] Il decreto legislativo n. 286 del 1999, all'art. 8, comma 1, stabilisce che "La direttiva annuale del Ministro di cui all'art. 14, del decreto n. 29, costituisce il documento base per la programmazione e la definizione degli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello. In coerenza ad eventuali indirizzi del Presidente del Consiglio dei Ministri, e nel quadro degli obiettivi generali di parità e pari opportunità previsti dalla legge, la direttiva identifica i principali risultati da realizzare, in relazione anche agli indicatori stabiliti dalla documentazione di bilancio per centri di responsabilità e per funzioni obiettivo, e determina, in relazione alle risorse assegnate, gli obiettivi di miglioramento, eventualmente indicando progetti speciali e scadenze intermedie".

box seguente), richiamando le caratteristiche del processo di pianificazione strategica e fornendo per la prima volta un modello standard di presentazione degli elementi che contraddistinguono tale processo.

La Nota preliminare

‹‹La Nota preliminare si inserisce così all'interno di un più ampio processo di programmazione che prende avvio dalla definizione generale degli obiettivi di Governo, passa attraverso la verifica di compatibilità delle previsioni iniziali con i vincoli e gli obiettivi di finanza pubblica, di competenza della RGS, e si conclude, dopo l'approvazione da parte del Parlamento della Legge di Bilancio, con l'elaborazione della Direttiva annuale emanata dal Ministro››.

‹‹Nella Nota preliminare vanno riportate le ***priorità politiche*** e gli ***obiettivi strategici*** dell'Amministrazione.

Le **priorità politiche** sono indicate da ciascun Ministro sulla base delle scelte programmatiche di politica economica del Governo che tengono conto dello scenario macroeconomico e istituzionale, della legislazione di settore vigente, delle iniziative legislative in itinere o in progetto: tali scelte trovano dapprima formalizzazione nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e successivamente nel disegno di legge di bilancio e finanziaria.

Gli **obiettivi strategici** sono definiti da ciascun Ministro, supportato dai SECIN, su proposta dei titolari dei Centri di responsabilità amministrativa, in coerenza con le priorità politiche.

Gli obiettivi strategici devono essere rappresentativi delle **politiche pubbliche di settore** di interesse del Ministero prese in considerazione nei documenti programmatici generali del Governo.

Le politiche pubbliche di settore, a loro volta, sono rappresentate, all'interno della classificazione funzionale dello Stato, dalle **Missioni Istituzionali**.

Quindi, gli obiettivi strategici devono essere definiti per l'Amministrazione nel suo complesso e in coerenza con le Missioni Istituzionali assegnate all'Amministrazione››.

Fonte: Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento RGS, n. 18 del 28 aprile 2006, Allegato 4 Note preliminari – Linee Guida per la compilazione, pp. 68-70.

Tuttavia, i due processi restano tuttora separati e come tali sono stati indicati alle amministrazioni nelle direttive e circolari sopra ricordate.

Con queste Linee Guida si vuole, invece, impostare un ciclo integrato di pianificazione strategica e di programmazione finanziaria per il 2008 con l'articolazione in fasi e strumenti indicata dettagliatamente di seguito.

Inoltre, nel corso del 2007, sulla base del mandato affidato al MEF dalla legge finanziaria per il 2007 (comma 520), si avvierà un processo di revisione della classificazione del bilancio dello Stato ed un piano di analisi e valutazione dei principali programmi di spesa delle amministrazioni (*spending review*) da effettuarsi in cooperazione con i ministeri con lo scopo di esaminare efficacia ed efficienza dei programmi di spesa in essere e identificare gli obiettivi appropriati ed

associarvi indicatori di risultato per il futuro. Tale processo, integrandosi e rafforzando il ciclo illustrato di seguito, consentirà nel tempo un'integrazione crescente tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria.

2.1 Le fasi del ciclo integrato

Il ciclo integrato di pianificazione strategica e di formazione del bilancio di previsione deve articolarsi nelle seguenti fasi:

1. Definizione delle priorità politiche
2. Elaborazione della prima proposta di obiettivi strategici e della prima nota preliminare
3. Aggiornamento della proposta di obiettivi strategici e della nota preliminare
4. Determinazione definitiva degli obiettivi strategici e dei relativi piani d'azione ed emanazione della direttiva annuale
5. Il monitoraggio dell'attuazione della direttiva

Nei paragrafi successivi sono fornite alle amministrazioni le indicazioni da seguire per lo svolgimento di ciascuna delle suddette fasi.

2.1.1 Definizione delle priorità politiche

Il Ministro stabilisce le priorità politiche dell'amministrazione con proprio atto di indirizzo, specificando e integrando le priorità politiche del Governo indicate nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, nel contesto della missione dell'amministrazione[5].

L'atto di indirizzo del Ministro indica le priorità da seguire nell'allocazione delle risorse finanziarie, da effettuarsi in sede di formazione dello stato di previsione del

[5] La missione di un'amministrazione identifica l'ambito in cui l'amministrazione opera in termini di politiche pubbliche perseguite. All'interno della classificazione funzionale dello Stato, le politiche pubbliche di settore sono identificate con le Missioni Istituzionali (Circolari del MEF-DRGS, n. 18 del 28 aprile 2006; n. 65 del 22 agosto 1997). Pertanto nel contesto di tale classificazione a ciascuna amministrazione sono normalmente riferite più Missioni Istituzionali.

ministero, in conformità con quanto previsto all'art. 2, comma 4-*bis*, della legge 94/1997 e successive modificazioni.

L'atto di indirizzo deve essere emanato entro il mese di marzo di ciascun anno e deve essere comunicato tempestivamente ai titolari dei CRA.

La definizione delle priorità politiche costituisce l'innesco del processo di pianificazione strategica. Questo processo si conclude con l'emanazione della direttiva annuale per l'attività amministrativa e la gestione che specifica gli obiettivi strategici necessari alla realizzazione delle priorità politiche.

Il SECIN verifica in particolare la coerenza tra le priorità politiche del Ministro e le priorità indicate nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri nel contesto della missione dell'amministrazione e comunica i risultati agli uffici del Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

Il coordinamento tra gli atti di indirizzo dei Ministri che condividono le medesime priorità politiche avviene sotto la responsabilità politica del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, anche ai fini della successiva determinazione degli obiettivi strategici.

- **Soggetti coinvolti:** Ministri, SECIN, Ministro per l'attuazione del programma di Governo, CRA
- **Output:** Atto di indirizzo contenente le priorità politiche
- **Scadenza:** mese di marzo di ciascun anno

2.1.2 Elaborazione della prima proposta di obiettivi strategici e della prima nota preliminare

I titolari dei CRA elaborano una proposta contenente gli obiettivi strategici finalizzati a realizzare le priorità politiche indicate dal Ministro con l'atto di indirizzo. Qualora si renda necessario ai fini della realizzazione delle priorità politiche, gli obiettivi

strategici sono condivisi con altri CRA eventualmente appartenenti anche ad altre amministrazioni e devono avere, di regola, un orizzonte temporale pluriennale.
La proposta degli obiettivi strategici deve confluire nella nota preliminare attraverso la quale ciascun ministero trasferisce nel processo di bilancio di previsione gli obiettivi da raggiungere e gli indicatori per misurarli. Pertanto le previsioni di bilancio debbono essere costruite a partire dalle priorità politiche e dai correlati obiettivi strategici, formulati nell'ambito del processo di pianificazione strategica.
A regime, la nota preliminare (e successivi aggiornamenti) ed in generale il processo di formazione delle previsioni di bilancio dei singoli dicasteri terranno conto delle indicazioni e delle analisi svolte nell'ambito dei programmi di valutazione della spesa pubblica (*spending review*) effettuati nei campi e nei programmi di spesa identificati dal Presidente del Consiglio.

La nota preliminare viene trasmessa al MEF-Dipartimento RGS secondo le istruzioni contenute nella circolare emanata annualmente per la formazione del bilancio di previsione annuale e triennale. Oltre alla nota preliminare, sono trasmesse le schede-capitolo attraverso le quali l'amministrazione elabora le proposte di bilancio a legislazione vigente (si veda il box sottostante).

Le schede-capitolo

«Per la formulazione delle proposte operative per la costruzione del bilancio a legislazione vigente dovranno essere utilizzate le schede-capitolo per funzioni obiettivo/missione istituzionale.
Sebbene le proposte dovranno incentrarsi sulla individuazione degli obiettivi e dei programmi da perseguire da ciascuna amministrazione con riferimento alle unità previsionali, la concreta attività propositiva viene posta in essere mediante schede concernenti i singoli capitoli (unità elementari gestionali) che consentiranno la riassunzione delle unità previsionali per la decisione parlamentare e nel contempo la predisposizione degli allegati tecnici.
Per le spese, i riquadri delle schede-capitolo evidenziano le caratteristiche del piano di formazione (competenza) e del piano di gestione (competenza-residui accertati/presunti-massa spendibile-cassa).
Un ampio riquadro posto al centro della scheda-capitolo è riservato alle funzioni obiettivo, individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto dell'attività amministrativa.
La classificazione delle spese per funzioni obiettivo si sviluppa nel predetto riquadro su 4 livelli: divisioni, gruppi, classi e missioni istituzionali (funzioni obiettivo).»

Fonte: Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 28 aprile 2006, n. 18, pp. 23 e seguenti.

Il SECIN collabora con i titolari dei CRA nella elaborazione degli obiettivi strategici verificando la loro coerenza con le priorità politiche. Il SECIN trasmette la nota preliminare, insieme alle schede-capitolo all'approvazione del Ministro, prima dell'invio al MEF- RGS, e agli uffici del Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

- **Soggetti coinvolti:** CRA, SECIN, Ministri, MEF, uffici del Ministro per l'attuazione del programma di Governo.
- **Output:** Prima proposta di obiettivi strategici, prima nota preliminare e schede-capitolo
- **Scadenza:** Di norma, la trasmissione della prima nota preliminare avviene entro il mese di maggio e la trasmissione delle schede capitolo entro il mese di luglio[6].

2.1.3 Aggiornamento della proposta di obiettivi strategici e della nota preliminare (primo e secondo aggiornamento)

I titolari dei CRA provvedono alla revisione degli obiettivi strategici e delle note preliminari, nonché delle schede capitolo, secondo le istruzioni ed il calendario degli adempimenti previsti dalla circolare emanata annualmente dal MEF-Dipartimento RGS per la formazione del bilancio di previsione annuale e triennale.
Sono previsti due diversi aggiornamenti collegati alle diverse fasi di predisposizione e presentazione al Parlamento del progetto di bilancio di previsione e del disegno di legge finanziaria.
Il primo aggiornamento avviene di norma entro il mese di settembre di ogni anno. Una volta varato definitivamente il DPEF, il MEF-Dipartimento RGS predispone il disegno di legge di bilancio, che viene presentato in Parlamento entro il 30 settembre. Sulla base delle previsioni contenute in tale disegno di legge, ciascuna amministrazione provvede ad adeguare la proposta di obiettivi strategici e aggiorna di

[6] I termini sono stabiliti nella circolare per la formazione del bilancio di previsione annuale e triennale emanata annualmente dal MEF-Dipartimento RGS.

conseguenza la propria nota preliminare e le schede capitolo, che sono trasmesse al MEF-Dipartimento RGS e agli uffici del Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

Il secondo aggiornamento avviene di norma entro il mese di ottobre. Una volta presentato in Parlamento il disegno di legge finanziaria, ogni amministrazione provvede a modificare i propri obiettivi strategici, tenendo conto della interlocuzione avuta con il MEF e con gli uffici del Ministro per l'attuazione del programma di Governo relativa al proprio stato di previsione. Su questa base ogni amministrazione aggiorna nuovamente la propria nota preliminare e le schede-capitolo.

I titolari dei CRA, trasmettono la nota preliminare aggiornata al MEF-Dipartimento RGS, insieme allo stato di previsione del ministero, per la revisione di competenza e la predisposizione del progetto di bilancio di previsione entro i termini fissati con circolare dello stesso MEF-Dipartimento RGS. Prima dell'invio al MEF, la nota preliminare è trasmessa dai titolari dei CRA al SECIN che informa il Ministro degli aggiornamenti e acquisisce gli elementi necessari a comporre il quadro aggiornato complessivo delle previsioni di bilancio dell'amministrazione. Contestualmente, i titolari dei CRA presentano al Ministro, insieme alla proposta di obiettivi strategici, come modificata in sede di aggiornamento della nota preliminare, i piani d'azione, compatibili con la disponibilità di risorse finanziarie stabilita nello stato di previsione del ministero, confluito nel progetto di bilancio di previsione.

Il SECIN costruisce un quadro complessivo per l'intera amministrazione degli aggiornamenti apportati dai titolari dei CRA, che comunica al Ministro.

Il SECIN verifica la *coerenza esterna* degli obiettivi strategici e della nota preliminare, risultante dagli aggiornamenti, con le priorità politiche e la *coerenza interna* tra i diversi livelli degli obiettivi, affinché si possa ragionevolmente assumere che la realizzazione dei piani d'azione, contenenti gli obiettivi operativi, garantisca il perseguimento dell'obiettivo strategico necessario alla realizzazione della priorità politica.

Il SECIN assiste inoltre i titolari dei CRA nella predisposizione dei piani d'azione.

- **Soggetti coinvolti:** Ministro, MEF-RGS, CRA, SECIN, uffici del Ministro per l'attuazione del programma di Governo.
- **Output:** aggiornamenti alla nota preliminare e proposta finale degli obiettivi strategici e dei piani d'azione
- **Scadenza**: di norma il primo aggiornamento avviene entro il mese di settembre e il secondo aggiornamento entro il mese di ottobre[7].

2.1.4 Determinazione definitiva degli obiettivi strategici e dei relativi piani d'azione ed emanazione della direttiva annuale

Il Ministro emana la direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio.
La direttiva, consolidando le proposte dei titolari dei CRA, indica gli obiettivi strategici da conseguire per realizzare le priorità politiche stabilite all'inizio del processo, tenendo conto delle risorse allocate nel bilancio di previsione approvato dal Parlamento.
Gli obiettivi strategici sono attribuiti alle unità dirigenziali di primo livello e sono realizzati attraverso piani d'azione, che contengono gli obiettivi operativi, da conseguire secondo quanto specificato nel successivo paragrafo 2.2. L'introduzione del piano d'azione quale strumento di realizzazione di ciascun obiettivo strategico è finalizzata a rendere trasparente e coerente la declinazione di ciascun obiettivo strategico in obiettivi operativi: il collegamento fra obiettivo strategico e obiettivi operativi deve essere stretto e assicurare che la realizzazione degli obiettivi operativi nel loro complesso comporti il raggiungimento dell'obiettivo strategico.
La direttiva indica anche gli obiettivi per il miglioramento dell'attività istituzionale ordinaria da perseguire nell'anno.

[7] I termini degli aggiornamenti sono stabiliti nella circolare per la formazione del bilancio di previsione annuale e triennale emanata annualmente dal MEF-Dipartimento RGS.

Infine, la direttiva specifica i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione della sua attuazione.

Il SECIN verifica la coerenza dei piani d'azione con gli obiettivi strategici ai fini della realizzazione delle priorità politiche, attraverso il coinvolgimento dei titolari dei CRA. In particolare, il SECIN assicura che gli obiettivi operativi nei quali si articola il piano d'azione siano funzionali al conseguimento dell'obiettivo strategico collegato a ciascuna priorità politica.
Il SECIN trasmette la direttiva al Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.
Nel caso di politiche pubbliche la cui attuazione richieda il contributo di più ministeri, deve essere assicurato il raccordo tra le priorità, gli obiettivi strategici e i piani d'azione delle diverse amministrazioni, identificando le opportune modalità di coordinamento e le relative responsabilità.

- **Soggetti coinvolti**: CRA, Ministri, SECIN
- **Output:** direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione.
- **Scadenza:** 10 giorni dopo la pubblicazione della legge di bilancio

2.1.5 Il monitoraggio dell'attuazione della direttiva

Il monitoraggio ha lo scopo di rilevare il grado di realizzazione degli obiettivi e dei relativi piani d'azione indicati nella direttiva. Esso mira anche a rilevare eventuali necessità di modifica degli obiettivi e dei piani d'azione[8].

[8] Il decreto legislativo n. 286 del 1999 prevede tra i tipi di controllo interno, la valutazione ed il controllo strategico, volto a verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico, attraverso l'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi strategici ed operativi prescelti, le scelte operative effettuate e l'utilizzo delle risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi.
Nelle amministrazioni dello Stato, tali compiti sono affidati al SECIN. La direzione dell'ufficio può essere dal Ministro affidata anche ad un organo collegiale. I SECIN operano in collegamento con gli uffici di statistica e redigono almeno annualmente una relazione sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni. Possono svolgere, anche su richiesta del Ministro, analisi su politiche e programmi specifici dell'amministrazione di appartenenza e fornire indicazioni e proposte sulla sistematica generale dei controlli interni nell'amministrazione.

Il monitoraggio della direttiva consiste in:

- *Un monitoraggio intermedio*, che avviene in periodi infra-annuali[9] ed è finalizzato a: rilevare lo stato di avanzamento dei piani d'azione; identificare gli eventuali scostamenti rispetto ai livelli di realizzazione previsti al fine di introdurre i necessari interventi correttivi; verificare la eventuale necessità di modifica della pianificazione qualora siano intervenute cause oggettive che la giustifichino. Sulla base del monitoraggio intermedio vengono redatti rapporti periodici di monitoraggio.

- *Un monitoraggio finale*, che avviene alla fine dell'esercizio ed è finalizzato a rilevare il grado di conseguimento degli obiettivi effettivamente conseguiti nel corso dell'anno, sulla base degli indicatori previsti per ciascun obiettivo, confrontando il livello raggiunto con il livello predefinito. Sulla base del monitoraggio finale viene redatto il rapporto finale di monitoraggio, che dà conto del grado di attuazione della direttiva, che viene trasmesso al Ministro. La struttura del rapporto deve consentire, per ciascuna priorità politica, il grado di conseguimento degli obiettivi strategici attraverso l'attuazione dei piani d'azione. Pertanto il rapporto deve evidenziare chiaramente gli obiettivi non conseguiti che si ritiene di abbandonare perché superati o non raggiungibili, e quelli non raggiunti, totalmente o parzialmente, riproposti o rimodulati all'interno del successivo ciclo di programmazione

Inoltre, sulla base delle informazioni derivanti dal monitoraggio finale, viene redatto un rapporto di *performance* a fini di comunicazione esterna dell'amministrazione. Il rapporto di *performance* è redatto in un linguaggio semplice ed efficace per rendere conto agli *stakeholders* dei risultati raggiunti con le risorse assegnate e spese.

Il SECIN effettua il monitoraggio dell'attuazione della direttiva annuale per l'attività amministrativa e la gestione, acquisendo i dati dai CRA, e redige i rapporti periodici di monitoraggio che trasmette al Ministro per i necessari provvedimenti.

[9] Si suggerisce un monitoraggio quadrimestrale come indicato nel diagramma allegato.

Inoltre il SECIN redige ogni anno un rapporto annuale di monitoraggio dell'attuazione dei piani e di conseguimento degli obiettivi previsti dalla direttiva annuale.
Il SECIN assicura che nella definizione degli obiettivi e dei piani di azione si tenga conto degli esiti del monitoraggio relativo al precedente periodo di programmazione.
Il SECIN, in collaborazione con i titolari dei CRA, redige il rapporto di *performance* a fini esterni.

Le informazioni relative al monitoraggio dell'azione svolta dai singoli ministeri – sia quelle di carattere intermedio che quelle finali - vengono trasmesse – previa eventuale espunzione delle parti riservate - al Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato e agli uffici del Ministro per l'attuazione del programma di Governo ai quali è affidato il monitoraggio complessivo relativo all'implementazione del programma di Governo.

- **Soggetti coinvolti:** CRA, SECIN, Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, uffici del Ministro per l'attuazione del programma di Governo.
- **Output:** rapporti di monitoraggio e rapporto di *performance*
- **Scadenza:** 15 giorni dalla fine del periodo di riferimento per i rapporti di monitoraggio intermedio; entro il mese di gennaio per il rapporto finale di monitoraggio; entro il mese di marzo per il rapporto di *performance.*

2.2 Obiettivi strategici, piani d'azione e obiettivi operativi

Gli obiettivi strategici sono definiti in relazione a ciascuna priorità politica e si riferiscono alle politiche pubbliche che sono di competenza dell'amministrazione in quanto coerenti con la sua missione.

Gli obiettivi strategici sono definiti esclusivamente in funzione della realizzazione di ciascuna priorità politica (criterio di pertinenza) e devono essere essenziali alla realizzazione di ciascuna di esse (criterio di rilevanza).

L'applicazione dei criteri di pertinenza e di rilevanza porterà l'amministrazione alla identificazione di un numero limitato di obiettivi strategici, fermo restando l'integrale espletamento delle ordinarie attività istituzionali, per le quali si possono fissare obiettivi di miglioramento.

Ciascun obiettivo strategico ha, di regola, un orizzonte temporale pluriennale e può richiedere per la sua realizzazione l'apporto di più CRA anche appartenenti a diverse amministrazioni.

Ciascun obiettivo strategico deve essere formulato in modo semplice, preciso e comprensibile. Esso deve essere misurabile secondo criteri oggettivi, attraverso indicatori di impatto e di risultato come specificato nel paragrafo successivo relativo agli indicatori.

Per il conseguimento di ciascun obiettivo strategico è necessario che il titolare del CRA predisponga un piano d'azione che preveda tutte e solo le azioni necessarie al conseguimento dell'obiettivo strategico. Alle azioni indicate nel piano sono associati gli obiettivi operativi coerenti con l'obiettivo strategico. Pertanto il piano d'azione è

lo strumento che assicura lo stretto collegamento tra obiettivo strategico, azioni necessarie al suo conseguimento ed obiettivi operativi associati alle azioni.

In particolare, il piano d'azione deve specificare:

- le azioni ed i corrispondenti obiettivi operativi;
- le principali fasi di realizzazione delle azioni, le risorse per ciascuna fase e le relative scadenze;
- il responsabile di ciascuna azione;
- le modalità con le quali le azioni contribuiscono alla realizzazione dell'obiettivo strategico;
- le altre strutture, interne all'amministrazione o esterne ad essa, che possono influenzare la realizzazione dell'obiettivo strategico; in ogni caso andranno formalizzate le modalità di coordinamento dei diversi interventi;
- gli indicatori attraverso i quali avviene il monitoraggio della realizzazione degli obiettivi operativi e dell'obiettivo strategico.

Gli obiettivi operativi devono realizzarsi nell'esercizio finanziario in relazione alle risorse assegnate ai CRA nel bilancio di previsione.
Al fine di realizzare gli obiettivi operativi possono essere predisposti, se l'amministrazione lo ritiene utile, dei programmi operativi[10].

Fermi restando i vincoli di bilancio, i titolari dei CRA scelgono autonomamente i modi migliori per il conseguimento degli obiettivi strategici.

[10] Questi programmi operativi sostituiscono i "programmi d'azione" che nel sistema precedente erano finalizzati alla realizzazione degli obiettivi operativi. Un punto critico del sistema precedente si trovava, però, proprio nell'insufficiente collegamento fra obiettivi strategici e obiettivi operativi: a tal fine si è previsto l'inserimento di un piano d'azione successivamente alla determinazione definitiva degli obiettivi strategici. Nel nuovo sistema che si propone, quindi, la sequenza è la seguente: obiettivi strategici, piani di azione, obiettivi operativi ed, eventualmente, programmi operativi.

3. Gli indicatori per misurare gli obiettivi

La misurazione degli obiettivi strategici, come di quelli operativi, richiede l'utilizzo di appositi indicatori, la cui individuazione è affidata ai SECIN e a specifici gruppi di lavoro coordinati dal Dipartimento per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Gli indicatori possono essere di diversi tipi.

Gli indicatori devono essere, possibilmente, di tipo quantitativo e per ciascuno di essi si deve determinare il valore che si intende raggiungere.

Una definizione generale degli indicatori si trova nelle Linee Guida allegate alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002, secondo la seguente tipologia:

- indicatori di realizzazione finanziaria, che misurano l'avanzamento della spesa prevista;
- indicatori di realizzazione fisica, che misurano il grado di realizzazione dell'azione o dell'intervento;
- indicatori di risultato, che misurano il grado di raggiungimento dell'obiettivo che l'azione o l'intervento si propone di conseguire;
- indicatori di impatto, che esprimono l'impatto che il raggiungimento degli obiettivi genera sul sistema di riferimento (pubblica amministrazione, collettività, sistema economico, ecc.).

Gli obiettivi strategici definiti sono da quantificare, nella generalità dei casi, attraverso indicatori di risultato e di impatto. Per gli obiettivi operativi, invece, gli indicatori di riferimento sono in prevalenza quelli di realizzazione (fisica e finanziaria) e, in alcuni casi, gli indicatori di risultato, mentre di norma non sono per essi utilmente impiegabili indicatori di impatto.

La definizione di un indicatore associato ad un obiettivo può risultare di particolare complessità nel caso in cui alcuni obiettivi non siano immediatamente traducibili in indicatori quantitativi di facile misurabilità ed univocità. In questi casi, secondo le Linee Guida citate, si può ricorrere, in alternativa, a:

- indicatori di tipo binario (si/no);

- indicatori di tipo qualitativo (alto/medio/basso);
- indicatori *proxy*, in grado di misurare il raggiungimento di un obiettivo mediante un complesso di indicatori non direttamente riferiti all'obiettivo stesso.

La RGS nella circolare n. 18 del 28 aprile 2006 riordina questa classificazione degli indicatori accompagnandola con diverse esemplificazioni (cfr. tabella).

3.1 Gli indicatori associati ad obiettivi operativi e gli indicatori associati agli obiettivi strategici

E' importante evidenziare che lo scopo degli indicatori è diverso a seconda del tipo di obiettivo, strategico o operativo, al quale siano associati.

In particolare, gli indicatori associati ad obiettivi operativi sono finalizzati a rilevare e misurare sia il procedere dell'attività amministrativa necessaria al perseguimento dell'obiettivo, sia la realizzazione della stessa attività secondo criteri di razionale uso delle risorse disponibili.

Gli indicatori associati ad obiettivi strategici sono finalizzati, invece, a rilevare e misurare l'efficacia e l'impatto e, al contempo, la corretta declinazione dell'obiettivo strategico in (uno o più) obiettivi operativi. Si assicura, così, la corretta interpretazione dello scopo e della direzione dell'obiettivo strategico, anche al fine di evitare discrasie e incongruenze fra indirizzo politico e attuazione amministrativa.

Per superare eventuali difficoltà di quantificazione nella traduzione degli obiettivi strategici in indicatori, è possibile ricorrere, come si è già detto sopra, agli indicatori c.d. "*proxy*", che consentano di misurare il grado di perseguimento anche di obiettivi strategici di ambito assai generale.

A titolo di esempio: se l'obiettivo strategico fosse il miglioramento dell'efficienza della giustizia civile, un efficace indicatore quantitativo *proxy* sarebbe il tempo medio di definizione di alcune tipologie di processo ritenute rappresentative – si pensi ad un processo di cognizione per un caso di inadempimento contrattuale, o ad un procedimento di esecuzione di una sentenza di condanna a pagare una somma di

denaro - e il valore da monitorare riguarderebbe il tasso percentuale di riduzione del valore di tale *proxy* nel corso di un arco temporale la cui ampiezza dipenderebbe dalla proiezione temporale dell'azione.

Tipo di indicatore	Oggetto della misurazione	Efficacia/efficienza	A quali obiettivi sono associati	Esempi
Indicatori quantitativi				
Indicatori di realizzazione finanziaria	L'avanzamento della spesa prevista per la realizzazione dell'obiettivo	Efficacia finanziaria	Obiettivi strategici e obiettivi operativi	% di avanzamento della spesa prevista
Indicatori di realizzazione fisica	Il grado di avanzamento fisico dell'obiettivo o dell'azione	Efficacia fisica	Obiettivi strategici e obiettivi operativi	% di avanzamento dell'obiettivo rispetto ai risultati finali attesi
Indicatori di risultato	Il risultato raggiunto in termini fisici	Efficacia fisica	In prevalenza agli obiettivi strategici	N. di nuovi computer installati, n. di pratiche licenziate
Indicatori di risultato unitario	Il risultato raggiunto in termini fisici rapportato alle risorse umane, strumentali o finanziarie impiegate per raggiungerlo	Efficienza	Solo agli obiettivi operativi	N. di pratiche per impiegato, spese di manutenzione degli immobili per m^2, ecc…
Indicatori di impatto	L'impatto in termini socio-economici dell'obiettivo sui destinatari finali (PA, collettività)	Efficacia complessiva e "sociale"	Solo agli obiettivi strategici	N. di cittadini raggiunti dal nuovo servizio; riduzione % dei disservizi lamentati dalla cittadinanza; % di riduzione dei reati sul territorio; ecc…
Indicatori qualitativi				
Indicatori binari (sì/no)	Il raggiungimento o meno di risultati non misurabili in modo quantitativo		Obiettivi strategici e obiettivi operativi	Evasione delle pratiche arretrate entro l'anno; apertura di nuovi sportelli al cittadino; ecc…
Indicatori qualitativi (alto, medio, basso)	Il raggiungimento di risultati non misurabili in modo quantitativo ma sui quali si può esprimere un generico giudizio qualitativo		Obiettivi strategici e obiettivi operativi	Grado di soddisfazione dell'utenza
Fonte: Circolare MEF-Dipartimento RGS del 28 aprile 2006, n. 18.				

4. *Il raccordo tra controllo di gestione e controllo strategico*

Il controllo strategico supporta tutte le fasi del ciclo integrato di pianificazione strategica e programmazione finanziaria. Esso assolve anche alla funzione di raccordo del vertice politico con i titolari dei CRA. Per queste sue caratteristiche, il controllo strategico riguarda l'intera amministrazione ed è collocato in posizione di staff rispetto al vertice politico.

Il controllo strategico si effettua anche con il coinvolgimento dei titolari dei CRA che, attraverso il controllo di gestione, dispongono di una parte rilevante delle informazioni necessarie per alimentare il sistema informativo per il controllo strategico. Il controllo di gestione è, infatti, volto a verificare l'efficienza, l'efficacia operativa e l'economicità dell'attività amministrativa che viene posta in essere per il conseguimento degli obiettivi operativi, nei quali sono articolati i piani d'azione, al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati.

Il controllo di gestione monitora sia lo svolgimento delle attività direttamente connesse con la realizzazione degli obiettivi strategici, sia gli altri ambiti di attività dell'amministrazione. Per queste sue caratteristiche il controllo di gestione è collocato all'interno dei CRA ed è affidato ad apposite unità organizzative in posizione di staff rispetto al titolare del CRA.

Si propone, quindi, che le informazioni del controllo di gestione, rilevate attraverso gli indicatori e opportunamente rielaborate, vengano trasmesse, tramite i responsabili dei CRA, al SECIN e da questi integrate e trattate nella forma più adeguata al loro utilizzo all'interno del ciclo integrato di pianificazione strategica e programmazione finanziaria.

Il controllo strategico ed il controllo di gestione contribuiscono, così, a definire il sistema di controllo interno di ciascuna amministrazione, che è tanto più efficace quanto più integrate tra loro sono le due tipologie di controllo.

Diagramma: Il quadro di sviluppo temporale del ciclo integrato di pianificazione strategica e programmazione finanziaria

	PROGRAMMAZIONE												ATTUAZIONE												RENDICONTAZIONE					
Fasi Ciclo Integrato	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
1) Definizione delle priorità politiche			■																											
2) Definizione della prima proposta di:																														
▪ *obiettivi strategici*					■																									
▪ *nota preliminare*					■																									
▪ *schede capitolo*							■																							
3) Aggiornamento della proposta di obiettivi strategici e della nota preliminare																														
▪ *Primo aggiornamento (a seguito dell'elaborazione del bilancio annuale e pluriennale).*									■																					
▪ *Secondo aggiornamento (a seguito della presentazione della finanziaria).*										■																				
4) Determinazione definitiva degli obiettivi strategici e dei relativi piani d'azione ed emanazione della direttiva annuale (entro 10 giorni dall'approvazione della Legge di bilancio)													■																	
5) Il monitoraggio dell'attuazione della direttiva																														
▪ *monitoraggio periodico*																	■				■				■					
▪ *monitoraggio finale*																									■					

APPENDICE

La passata esperienza del processo di pianificazione strategica nelle amministrazioni dello Stato: punti di forza e punti critici

1. La disciplina legislativa

Il processo di pianificazione strategica è regolato da alcune norme, contenute in testi legislativi diversi e parzialmente sovrapposte, che si riportano di seguito:

- articolo 3 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, per il quale «i Ministri, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, assegnano (…) le risorse ai dirigenti generali titolari dei centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni, previa definizione degli obiettivi che l'amministrazione intende perseguire»;
- articoli 4 e 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i quali stabiliscono che il Ministro periodicamente, e comunque entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, anche sulla base delle proposte dei dirigenti,

a) definisce obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare ed emana le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione;

b) effettua, ai fini dell'adempimento dei compiti definiti ai sensi della lettera a) l'assegnazione ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale;

- articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, secondo il quale la direttiva annuale del Ministro, emanata in coerenza con eventuali indirizzi del Presidente del Consiglio dei Ministri, «costituisce il documento base per la programmazione e la definizione degli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello», identificando i principali risultati da realizzare e

determinando, «in relazione alle risorse assegnate, gli obiettivi di miglioramento»[1].

2. L'avvio del processo di pianificazione strategica

L'applicazione delle norme sopra riportate ha avuto inizio nell'ultimo scorcio della XIII legislatura con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2000 (*G. U. n. 21 del 26 gennaio 2001*), contenente indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione.

Hanno fatto seguito, nella legislatura successiva, le direttive del Presidente del Consiglio del 15 novembre 2001 (*G.U. n. 18 del 22 gennaio 2002*), dell'8 novembre 2002 (*G.U. n. 2 del 3 gennaio 2003*) e del 27 dicembre 2004 (*G.U. n. 26 del 2 febbraio 2005*).

3. La qualità dei processi di pianificazione strategica

3.1 I punti di forza

Il processo di pianificazione strategica, anche per il suo carattere innovativo rispetto alla tradizionale prassi amministrativa, ha richiesto tempo per affermarsi e consolidarsi. In una prima fase, è stato considerato da molte amministrazioni come

---

[1] L'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n. 315, emanato in attuazione dell'articolo 29, comma 2, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, ha modificato l'articolo 7 del citato decreto legislativo n. 286 del 1999, concernente l'istituzione del "Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico". La nuova norma, oltre a modificarne la denominazione ("Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato") attribuisce, in particolare, al Comitato i compiti di:

- assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica nei ministeri;
- migliorare il collegamento fra gli obiettivi strategici e l'allocazione e l'uso delle risorse;
- elaborare proposte per la progressiva integrazione tra il processo di formazione del bilancio ed il processo di pianificazione strategica.

un ulteriore adempimento formale, del quale non si percepivano vantaggi e convenienza[2]

La responsabilità della bassa qualità della pianificazione strategica era da attribuire in buona parte, secondo il Comitato tecnico scientifico, alla scarsa partecipazione ad essa dei Ministri e al ruolo marginale dei Servizi di controllo interno (SECIN).

I primi segni di cambiamento sono stati segnalati nel terzo rapporto del Comitato, pubblicato nel mese di aprile 2004, che registrava un miglioramento del processo, a seguito dell'emanazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dell'8 novembre 2002, contenente le Linee Guida per l'elaborazione delle direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione.

Il miglioramento concerneva l'articolazione netta del processo di pianificazione strategica in tre distinte fasi (formulazione con atto di indirizzo del Ministro delle priorità politiche; proposta, da parte dei responsabili dei centri di responsabilità amministrativa [CRA], degli obiettivi strategici; emanazione della direttiva ministeriale), la riduzione del numero degli obiettivi, l'adozione di una terminologia unitaria, il maggiore rispetto delle scadenze formali e la messa a punto di un sistema di monitoraggio periodico (prevalentemente semestrale), rivolto a verificare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi strategici.

Il miglioramento era attribuito all'azione dei SECIN, che, resi più credibili dal sostegno dei Ministri, erano stati in grado di esercitare una più intensa attività di supporto e di verifica di coerenza. Ulteriori positive innovazioni sono state introdotte con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del dicembre 2004, che ridefiniva la scansione delle varie fasi del processo di pianificazione strategica e fissava, oltre agli obiettivi strategici destinati a dare attuazione alle priorità politiche, obiettivi di miglioramento di efficacia ed efficienza e dava maggiore evidenziazione al ciclo pianificazione-controllo-ripianificazione.

---

[2] Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Secondo rapporto*, gennaio 2003, p. 22.

In particolare su questo ultimo punto, il paragrafo 2 della Direttiva del Presidente del Consiglio, dopo aver definito lo scopo del monitoraggio («rilevare lo stadio attuale di realizzazione, finanziaria e/o fisica degli obiettivi o dei relativi programmi di azione e dei progetti, identificando gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi operativi nonché le relative cause e proponendo gli interventi correttivi»), stabilisce opportunamente che ogni direttiva annuale debba dare conto dello stato di realizzazione degli obiettivi contenuti nella precedente direttiva, rilevati sulla base di un preconsuntivo, specificando gli obiettivi raggiunti, quelli non raggiunti che si ritiene di abbandonare perché superati o non raggiungibili e quelli non raggiunti, totalmente o parzialmente, che si ritiene di riproporre o rimodulare con la nuova direttiva.

Infine, una novità di particolare rilievo della Direttiva del dicembre 2004 ha riguardato la redazione dell'atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri contenente i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema dei controlli di gestione, previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 286 del 1999.

Nel 2005 i sistemi di controllo strategico di alcune amministrazioni sono andati a regime o hanno comunque presentato risultati molto positivi (secondo il giudizio del precedente Comitato, in particolare Economia, Difesa, Infrastrutture, Interno, Giustizia, Lavoro, Comunicazioni e Salute). Lo sviluppo e il consolidamento del ruolo dei SECIN ha determinato, a sua volta, un ulteriore progresso del processo di pianificazione strategica, con riferimento, in particolare, ai seguenti aspetti:

- livello di coerenza interna;
- selettività della struttura di obiettivi;
- completezza dell'articolazione della direttiva ministeriale;
- correttezza terminologica;
- ruolo attivo dei SECIN.

3.2 I punti critici

Nonostante i rilevati importanti miglioramenti, all'inizio della presente legislatura permanevano ancora rilevanti criticità nel processo di pianificazione strategica.
Il punto dove si registrava (e continua a registrarsi) la maggiore distanza tra il modello teorico previsto dalla legislazione e la prassi operativa riguarda il rapporto tra il processo di formazione del bilancio dello Stato e il processo di pianificazione strategica.
Questi due processi dovrebbero, secondo la disciplina vigente, essere connessi e coordinati in un ciclo all'interno del quale ciascun Ministro indica, in sede di formazione del bilancio di previsione, gli obiettivi e i programmi della propria amministrazione e, una volta approvato il bilancio, emana entro 10 giorni la direttiva ministeriale per l'attività amministrativa e la gestione. La brevità del termine di 10 giorni si spiega, appunto, con la considerazione che la ripartizione, attraverso la decisione di bilancio, delle risorse finanziarie tra le unità previsionali di base deve essere coerente con la pianificazione strategica.
Ciò si trae in modo in equivoco dall'articolo 4-*bis* della legge 5 agosto 1978 n. 468, introdotto con l'articolo 3 della legge 3 aprile 1997, n. 94, il quale stabilisce che, in sede di formazione del bilancio di previsione, ‹‹i Ministri indicano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali, gli obiettivi e i programmi di ciascun Dicastero››.
Il principio è ribadito dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 279 del 1997, secondo il quale ‹‹gli stanziamenti dei singoli stati di previsione sono determinati esclusivamente in relazione alle esigenze funzionali e agli obiettivi concretamente perseguibili (…), tenuto conto degli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali e dei programmi e progetti presentati da ciascuna amministrazione, rimanendo preclusa ogni quantificazione basata sul mero calcolo della spesa storica incrementale››.
In coerenza con tale impostazione, l'articolo 2, comma 4-*quater,* della citata legge n. 468 del 1978, prescrive che la nota preliminare, di cui è corredato ogni stato di

previsione del bilancio dello Stato, deve indicare, tra l'altro, ‹‹gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi››, le eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e gli ‹‹indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati››.

Di fatto, al contrario, il raccordo in questione, come risulta dal rapporto di legislatura del Comitato tecnico scientifico, pubblicato nel marzo 2006, è stato sin qui carente nella maggior parte dei ministeri, i quali hanno partecipato al processo di formazione del bilancio dello Stato in assenza delle linee direttive della pianificazione strategica, che, conseguentemente, ha perso in buona misura il suo potenziale d'influenza.

Per ovviare a questa grave discrasia, la Direttiva del Presidente del Consiglio del 27 dicembre 2004 ha stabilito che il processo di pianificazione strategica abbia inizio prima dell'avvio del processo di formazione del bilancio dello Stato, in modo che, in attuazione del citato articolo 4-*bis* della legge n. 468 e successive modificazioni, gli stanziamenti delle spese siano determinati sulla base degli obiettivi e dei programmi di ciascun ministero. Si tratta, tuttavia, di un principio che non ha ancora ricevuto adeguata attuazione da parte delle amministrazioni.

Importanti per il consolidamento di una cultura della pianificazione strategica sono anche la durata del periodo di riferimento degli obiettivi strategici e la definizione degli obiettivi comuni a diverse amministrazioni.

Sotto il primo profilo, si rileva che detta durata sinora è stata incentrata soprattutto sull'annualità. Al riguardo, è appena il caso di rilevare che difficilmente un obiettivo di rilevante valenza strategica può essere realizzato in un orizzonte temporale così breve e che occorre, quindi, porre in essere strumenti che consentano una pianificazione pluriennale, con aggiornamenti annuali.

Sotto il secondo profilo, non è stato ancora affrontato in termini soddisfacenti il problema della definizione degli obiettivi comuni a diverse amministrazioni. Non si tratta di questione di scarso rilievo, in quanto la prassi tradizionale pregiudica la realizzazione delle priorità politiche trasversali, che proprio per questo attributo

rivestono maggiore rilevanza. E' anche emerso che le amministrazioni trovano difficoltà nel definire valori quantitativi di obiettivi strategici, elemento questo che incide negativamente sulla possibilità di introdurre sistemi affidabili di monitoraggio e valutazione.

Altre criticità del processo di pianificazione strategica riguardavano (e riguardano):

- la definizione degli obiettivi strategici (che solo raramente venivano ricavati a partire dalle priorità politiche, attraverso un processo di scomposizione gerarchica che assicurasse la coerenza del sistema);
- l'individuazione e misurazione degli indicatori di impatto riferiti agli obiettivi strategici. Tali indicatori hanno un duplice scopo: sono utili per monitorare l'efficacia generale del progetto, ma sono al contempo anche necessari per verificare la conformità della declinazione dell'obiettivo strategico in uno o più obiettivi operativi. Essi risultano, nei fatti, per lo più utilizzati soltanto in forma embrionale, ma sono, invece, un punto di raccordo essenziale perché risultati positivi del controllo di gestione si traducano anche nel conseguimento di risultati generali di efficienza ed efficacia delle politiche pubbliche. Sono, infatti, volti ad assicurare la corretta interpretazione dello scopo e della direzione dell'obiettivo strategico e a garantire la coerenza tra intento politico e operato della pubblica amministrazione. E' di grande importanza, pertanto, che l'impiego di essi si sviluppi per quantità e qualità e divenga diffuso nell'amministrazione;
- la frequente discrasia fra obiettivi strategici e obiettivi operativi, spesso non collegati fra di loro, mentre gli obiettivi operativi devono costituire la declinazione degli obiettivi strategici e devono essere ad essi strettamente collegati;
- la non chiara distinzione tra l'attività di monitoraggio, tesa a rilevare il valore degli indicatori, e la valutazione dei risultati, che mira anche ad identificare le cause delle anomalie ed a proporre soluzioni;

- la necessità di migliorare le note preliminari, in quanto, tuttora (con riguardo al bilancio di previsione 2007), per numerose amministrazioni mancano gli indicatori e, in alcuni casi, anche gli obiettivi.

4. I punti essenziali per il miglioramento del processo di pianificazione strategica

E' imperativo che, in prospettiva, siano superate le criticità che sinora hanno impedito al processo di pianificazione strategica di esprimere tutta la sua potenzialità sul duplice versante del miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini ed alle imprese e del razionale uso delle risorse finanziarie.

Per conseguire questi ineludibili obiettivi, le nuove Linee Guida precedentente esposte individuano i seguenti criteri cui dovranno ispirarsi le direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione:

- fissazione della data di inizio del processo di pianificazione strategica nel mese di marzo[3] dell'anno precedente a quello di riferimento, vale a dire prima dell'avvio del processo di formazione del bilancio dello Stato, al fine di consentire che la determinazione degli stanziamenti di bilancio sia coerente con gli obiettivi e i programmi delle amministrazioni dello Stato;
- integrazione tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria attraverso l'inserimento degli adempimenti richiesti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per la formazione del bilancio dello Stato nell'ambito del procedimento preordinato alla predisposizione delle direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione;
- fissazione, attraverso un processo di scomposizione gerarchica delle priorità politiche, di un *numero ridotto* di obiettivi strategici *rilevanti* e *pertinenti* (nel

[3] Si è ritenuto di fissare il mese di marzo, anziché quello di febbraio, previsto dalla Direttiva del Presidente del Consiglio del dicembre 2004, in quanto nella parte iniziale dell'anno i SECIN sono impegnati nella predisposizione del rapporto di monitoraggio e del rapporto di *performance*.

senso che devono essere presi in considerazione tutti gli obiettivi e solo quelli che sono idonei a realizzare la singola priorità politica);

- previsione, accanto agli obiettivi strategici, degli obiettivi di miglioramento di efficacia ed efficienza delle attività istituzionali;
- indicazione dei vincoli di *coerenza esterna* degli obiettivi strategici con le politiche pubbliche del ministero prese in considerazione dai documenti di programmazione del Governo e di *coerenza interna* tra i diversi livelli degli obiettivi, affinché si possa ragionevolmente assumere, in una logica *bottom-up*, che la realizzazione dell'attività nell'ambito delle risorse disponibili garantisca il perseguimento degli obiettivi operativi e che il conseguimento di questi ultimi garantisca, a sua volta, il raggiungimento degli obiettivi strategici funzionali alla realizzazione delle relative priorità politiche e, conseguentemente, quella del programma di Governo;
- determinazione accurata degli indicatori di impatto riferiti agli obiettivi strategici;
- miglioramento della funzionalità dei meccanismi di monitoraggio.

LISTA DEGLI ACRONIMI UTILIZZATI

DPEF	Documento di Programmazione Economico-Finanziaria
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
PCM	Presidenza del Consiglio dei Ministri
RGS	Ragioneria Generale dello Stato
SECIN	Servizi/o di Controllo Interno
CRA	Centri di Responsabilità Amministrativa

07A06215

AUGUSTA IANNINI, *direttore* FRANCESCO NOCITA, *redattore*

(G703150/1) Roma, 2007 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2007 (salvo conguaglio) (*)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

			CANONE DI ABBONAMENTO	
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:			
	(di cui spese di spedizione € 257,04)	- annuale	€	**438,00**
	(di cui spese di spedizione € 128,52)	- semestrale	€	**239,00**
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi:			
	(di cui spese di spedizione € 132,57)	- annuale	€	**309,00**
	(di cui spese di spedizione € 66,28)	- semestrale	€	**167,00**
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:			
	(di cui spese di spedizione € 19,29)	- annuale	€	**68,00**
	(di cui spese di spedizione € 9,64)	- semestrale	€	**43,00**
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE:			
	(di cui spese di spedizione € 41,27)	- annuale	€	**168,00**
	(di cui spese di spedizione € 20,63)	- semestrale	€	**91,00**
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali:			
	(di cui spese di spedizione € 15,31)	- annuale	€	**65,00**
	(di cui spese di spedizione € 7,65)	- semestrale	€	**40,00**
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:			
	(di cui spese di spedizione € 50,02)	- annuale	€	**167,00**
	(di cui spese di spedizione € 25,01)	- semestrale	€	**90,00**
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:			
	(di cui spese di spedizione € 383,93)	- annuale	€	**819,00**
	(di cui spese di spedizione € 191,46)	- semestrale	€	**431,00**
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali:			
	(di cui spese di spedizione € 264,45)	- annuale	€	**682,00**
	(di cui spese di spedizione € 132,22)	- semestrale	€	**357,00**

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili
Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla *Gazzetta Ufficiale* - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2007.**

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita:		
	serie generale	€ 1,00
	serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
	fascicolo serie speciale, *concorsi*, prezzo unico	€ 1,50
	supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
	fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
	fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00)	- annuale	€	**295,00**
(di cui spese di spedizione € 73,00)	- semestrale	€	**162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40)	- annuale	€	**85,00**
(di cui spese di spedizione € 20,60)	- semestrale	€	**53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
I.V.A. 20% inclusa

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo		€ **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%		€ **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00	

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI
Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.